



## Contar con todos

Caja de herramientas para la inclusión de  
pueblos indígenas y afrodescendientes  
en los censos de población y vivienda

# 3 ¿Quiénes son los pueblos indígenas y afrodescendientes?: El difícil arte de contar



NACIONES UNIDAS

CEPAL



unicef 





Contar con todos

Caja de herramientas para la inclusión  
de pueblos indígenas y afrodescendientes  
en los censos de población y vivienda

# Módulo 3

¿QUIÉNES SON LOS PUEBLOS  
INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES?:  
EL DIFÍCIL ARTE DE CONTAR

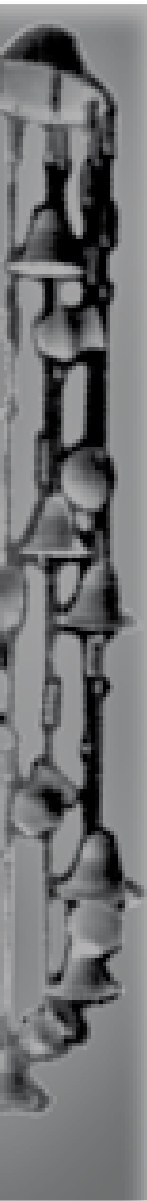


NACIONES UNIDAS



unicef 

CEPAL



La *Caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda* fue elaborada en el marco del acuerdo de cooperación establecido por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y del Programa de trabajo de la CEPAL y el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID). La coordinación y supervisión técnica de los cinco módulos de los que consta esta caja de herramientas estuvo a cargo de Fabiana Del Popolo, del CELADE-CEPAL, y de Alma Jenkins, del UNICEF. Su elaboración estuvo a cargo de Fabiana Del Popolo, Flavia Marco, Gladys Massé, Cecilia Rodríguez Gauna, Susana Schkolnik y Fernanda Stang. Asimismo, colaboraron con insumos María Isabel Cobos, Denise de Lima, Eunice Meneses, Maura Mosquera, Ana María Oyarce y Claudia Paz.



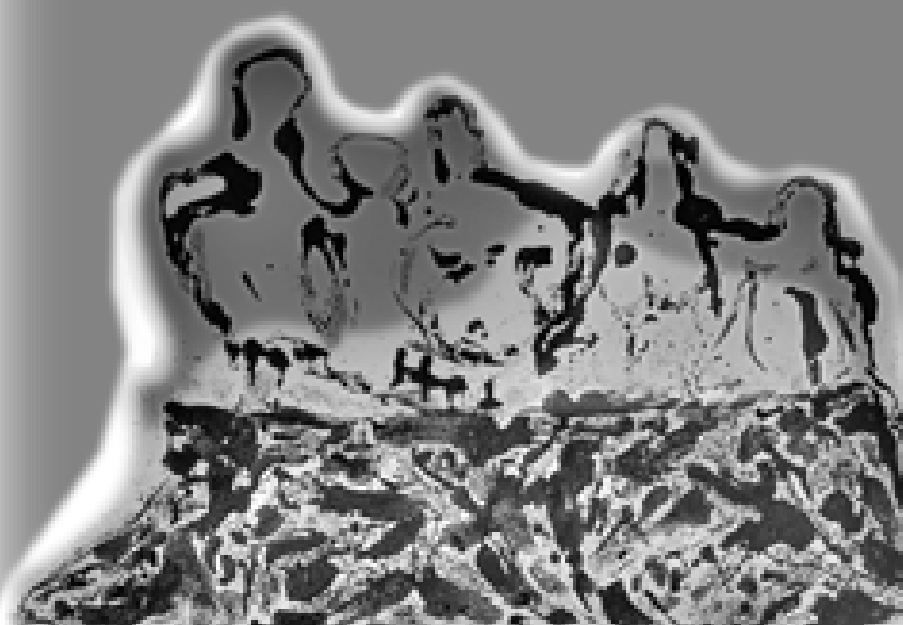
LC/R.2181/Add.2  
Diciembre de 2011

Copyright © Naciones Unidas, 2011. Todos los derechos reservados.

Diseño y diagramación:  
Joaquín Badtke y Arkpeli

# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b>	<b>5</b>
<b>A. ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ INCORPORAR PREGUNTAS DE IDENTIFICACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS POBLACIONES AFRODESCENDIENTES EN LOS CENSOS?: SOBRAN LOS MOTIVOS</b>	<b>8</b>
<b>B. QUIÉN ES QUIÉN: LA DEFINICIÓN CONCEPTUAL</b>	<b>10</b>
<b>C. CÓMO CAPTAR LA IDENTIDAD ÉTNICO-RACIAL LA DEFINICIÓN OPERACIONAL</b>	<b>18</b>
1. Auto-re-conocerse, un paso crucial	21
2. Un quién multidimensional	25
3. El quid	26
<b>D. D. MANOS A LA OBRA: ALGUNAS RECOMENDACIONES EN TORNO AL CÓMO</b>	<b>40</b>
1. Recomendaciones generales sobre el enfoque étnico	41
2. Recomendaciones específicas acerca del enfoque de los pueblos indígenas	43
3. Recomendaciones específicas acerca del enfoque de los afrodescendientes	48
<b>FUENTES CONSULTADAS</b>	<b>53</b>



# PRÓLOGO

América Latina es una región con una enorme diversidad cultural, en la que existen más de 670 pueblos indígenas y una significativa población afrodescendiente, diversidad que se manifiesta también al interior de estos grupos, tanto en términos demográficos como territoriales y sociopolíticos. Pero pese a su heterogeneidad, estos pueblos comparten una inaceptable situación de discriminación estructural, derivada de los procesos históricos de colonización, conquista y expansión de los Estados republicanos, que en la actualidad se expresa en mayores niveles de pobreza y marginalidad y se interpreta como una evidente violación de los derechos humanos.

Durante las últimas décadas se han producido cambios notables en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y los afrodescendientes, derivados de la activa participación política de estos grupos. En el caso de los primeros, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, de 2007, se sumó al Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para establecer un estándar mínimo de derechos, obligatorio para los Estados; entre ellos se destaca el derecho a la información. Precisamente la demanda de datos sobre los pueblos indígenas y afrodescendientes ha quedado plasmada en diversos foros nacionales, regionales e internacionales, frente a la urgente necesidad de contar con una herramienta técnica y política, tanto para el diseño y evaluación de programas como para que las propias organizaciones indígenas y afrodescendientes ejerzan un control sobre las acciones que les incumben.

En este marco, la CEPAL, a través del CELADE-División de Población, ha desarrollado una serie de actividades centradas en el análisis sociodemográfico de los pueblos indígenas y afrodescendientes, proponiendo recomendaciones en materia de políticas. También ha trabajado en el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales a cargo de estos temas, para utilizar esta información, ampliar y mejorar la calidad de las fuentes de datos. En particular, el censo de población y vivienda constituye una fuente indispensable de información estadística. Su carácter universal lo transforma en el único

instrumento que proporciona datos confiables a escalas territoriales menores, y además posee el potencial de identificar y caracterizar grupos específicos de población, como los pueblos indígenas y afrodescendientes, aún cuando estos representen una minoría desde el punto de vista de su tamaño.

Al respecto, el seminario-taller “Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico: hacia una construcción participativa con pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina”, realizado en Santiago de Chile del 19 al 21 de noviembre de 2008, permitió que los representantes de los institutos nacionales de estadística y especialistas indígenas y afrodescendientes, junto con actores de organismos internacionales, debatieran en torno a estos asuntos, arribando a un conjunto de recomendaciones para la acción. Dando seguimiento a los resultados de este encuentro, el CELADE, en conjunto con el UNICEF y el UNFPA, ha elaborado el documento Contar con todos. Caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos, con el objetivo de producir conocimiento sistemático y actualizado en los distintos aspectos conceptuales y operativos de un censo y su relación con el enfoque étnico, realizando sugerencias mínimas tendientes a mejorar la calidad de la información.

Esta caja de herramientas se compone de cinco módulos, que recorren desde los marcos jurídicos hasta la difusión y el análisis de los datos censales. Concretamente, estos módulos son: **1. El derecho a la información de los pueblos indígenas y afrodescendientes: obligaciones urgentes en América Latina**, mediante el cual se sistematiza lo estipulado sobre este asunto en acuerdos internacionales y sistemas legislativos nacionales; **2. La participación indígena y afrodescendiente en los censos de población: un desafío pendiente**, que recorre todas las etapas del proceso censal, y en cada una de ellas se detiene específicamente en la participación de estos grupos y en el aporte relevante que supone; **3. ¿Quiénes son los pueblos indígenas y afrodescendientes?: el difícil arte de contar**, que aborda los aspectos conceptuales y metodológicos de la identificación étnica en los censos; **4. Las pruebas piloto para incluir a pueblos indígenas y afrodescendientes: experiencias y lecciones aprendidas**, que revisa los procesos desarrollados en esta materia, tomando en cuenta no solo las que llevan a cabo los institutos nacionales de estadística, sino



también aquellas realizadas por la sociedad civil, haciendo propuestas para una adecuada articulación; **5. La difusión como una expresión del derecho a la información: panorama latinoamericano**, mediante el cual se revisan las diferentes estrategias que utilizan los institutos de estadística para difundir resultados censales relativos a los grupos étnicos, que incluyen la capacitación como elemento fundamental para hacer efectivo el uso de la información.

Esperamos que esta caja de herramientas resulte útil y permita apoyar y orientar a los institutos nacionales de estadística y las organizaciones indígenas y afrodescendientes en el arduo trabajo que implica la realización y explotación de un censo de población y vivienda, dado el inicio de la ronda correspondiente a la década de 2010. Es nuestro deseo que los censos que se avecinan se caractericen por una mayor inclusión y participación de todos los grupos y brinden información oportuna y de calidad, que sea de interés para los pueblos indígenas y afrodescendientes y para la sociedad en su conjunto.

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva  
Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)



## **A. ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ INCORPORAR PREGUNTAS DE IDENTIFICACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS POBLACIONES AFRODESCENDIENTES EN LOS CENSOS?: SOBRAN LOS MOTIVOS**

El imperativo ético y político que subyace a la pregunta planteada en el título excusaría de ensayar cualquier tipo de respuesta. Sin embargo, una historia de invisibilidad, que en principio es epistemológica pero sin duda es más que eso, hace necesaria la explicación.

En América Latina, la necesidad de incluir la identificación de pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes en los censos de población surge del reconocimiento que estos grupos experimentan importantes brechas de implementación en el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Como se mencionara, ello es el resultado de los procesos históricos de conquista y colonización y expansión de los Estados republicanos de la región, los que determinaron que tanto pueblos indígenas como afrodescendientes ocupen una posición subordinada en las sociedades actuales, siendo excluidos de los avances hacia el desarrollo y el bienestar.

La respuesta entonces, que ya era clara, se vuelve contundente: lograr que los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes ejerzan realmente sus derechos, en igualdad de condiciones, supone

entre otras cosas conocer sus condiciones de vida y las inequidades que los afectan, y para ello se necesita contar con información relevante, confiable y oportuna, desagregada y culturalmente pertinente, que facilite el diseño de políticas públicas que incidan efectivamente en esta realidad. Disponer de estos datos implica contar con una herramienta técnica, pero también política, siendo un recurso valioso para que los pueblos indígenas y afrodescendientes ejerzan mayores niveles de participación y contraloría sobre las acciones que les incumben. De allí que la demanda de información forme parte de los reclamos de estos grupos. Como se expone en el módulo 1 de esta Caja de herramientas, es una obligación de los Estados responder a esta demanda.

Este proceso no ha sido fácil en sociedades que históricamente han negado la diversidad étnica como uno de sus elementos constitutivos, y que por lo tanto han invisibilizado estadísticamente —y de otros modos más brutales— su existencia. Pero se han experimentado algunos cambios, y el reconocimiento al menos oficial del carácter multiétnico y pluricultural de estas sociedades ha implicado un énfasis en la tarea de recoger información sobre estos pueblos y poblaciones.

Poco a poco las oficinas nacionales de estadística han comenzado a responder a esta demanda creciente de información sobre los grupos étnicos. Sin embargo, la inclusión del enfoque étnico se ha realizado sobre todo en los censos de población, y en especial ligado a los pueblos indígenas. La incorporación en las encuestas de hogares es menor, y el rezago es evidente en los registros continuos —al menos en las estadísticas vitales y de salud.

Frente a este escenario, la caja de herramientas de la que es parte este módulo pretende ofrecer instrumentos útiles y esclarecedores para lograr la incorporación del enfoque étnico a todas las fuentes de datos sociodemográficos, y mejorarla en aquellos casos en los que ya se ha conseguido, enfatizando que el mejor modo de lograrlo —el único desde la perspectiva de los derechos humanos— es mediante la activa y real participación de los involucrados, es decir, los propios miembros de los muy diversos grupos étnicos que residen en la región.

Este tercer módulo se propone presentar algunos antecedentes sobre los elementos conceptuales necesarios para la construcción de definiciones operacionales y acerca de la experiencia de la investigación sobre grupos étnicos en América Latina, especialmente en los censos. La mayor consideración de esta fuente tiene algunas razones obvias: por una parte, se trata del instrumento con el que más se ha

experimentado en esta materia en el ámbito regional; por la otra, dado su carácter universal, el censo es una fuente indispensable y primordial para identificar, cuantificar y caracterizar a estos grupos, aún cuando representen una minoría dentro de la población nacional, que permite obtener información confiable a escalas territoriales menores e incluso servir de marco para encuestas por muestreo. De todos modos, se insiste en la necesidad de extender la identificación étnica a todas las fuentes de datos.

## B. QUIÉN ES QUIÉN LA DEFINICIÓN CONCEPTUAL

Para que de la inclusión de la dimensión étnica en las fuentes de datos sociodemográficos resulte información precisa, sólida y consistente hace falta claridad conceptual. No es posible operacionalizar en preguntas y variables apropiadas aquello que no se ha logrado definir claramente. Y delimitar nociones sobre lo indígena y lo afrodescendiente no es tarea fácil, dado que esas identidades han surgido de procesos extensos, complejos, no lineales, e incluso conflictivos, que además aún están ocurriendo. Pero la complejidad no puede ser un obstáculo, sino un desafío.

La idea aquí no es resolver un debate epistémico abierto, sino reseñar algunas definiciones útiles para la construcción de las preguntas y de las variables más relevantes destinadas a identificar a la población indígena y afrodescendiente de América Latina y el Caribe.

Pero antes de poder decir qué es lo indígena y qué lo afrodescendiente—aceptando que ambas son construcciones sociales, sujetas al contexto político, la historia de las ideas, el conocimiento institucionalizado y las prácticas sociales—, es preciso conocer algunas nociones que están vinculadas de cierta manera con su gestación.

La primera de ellas, aunque por oposición, es la idea de **raza**, un concepto que se ha construido para justificar las diferenciaciones entre grupos humanos basadas en lo fenotípico, y que alude a la división taxonómica del género humano a partir de distinciones biológicas, morfológicas y fisiológicas. Como sostiene Stavenhagen (2001), el

término “**raza**” se ha utilizado “*no como un referente biológico demostrado empíricamente, sino como una construcción social que toma como criterios de clasificación algunos rasgos biológicos visibles*”. Sin embargo, la biología genética ha probado que la especie humana no posee esta división racial, y que todos los seres humanos comparten los mismos rasgos biológicos.

Como los conceptos no son neutrales —de ahí la importancia que tiene esta instancia de definición—, la noción de raza contenía en germen la creencia que existen “*razas superiores*” que “*naturalmente*” tendrían mayor capacidad de adaptación y atributos de dominación, mientras que otras serían sustancialmente inferiores. Se abrió así la puerta al racismo y a la justificación “*científica*” de la explotación de unas sociedades por otras. En América Latina, el racismo se desarrolló durante los procesos de conquista y colonización para legitimar el dominio de los europeos sobre los indígenas y los africanos esclavizados.

¿Qué es, en cambio, una etnia? Su definición implica un desplazamiento desde la determinación biológica hacia la especificación cultural. Una **etnia** se refiere a un grupo humano que comparte una cultura, una historia y costumbres, y cuyos miembros están unidos por una conciencia de identidad. De esta definición se desprende que una etnia implica un grupo étnico.

Por **grupo étnico**, entonces, se entiende una comunidad que no solo comparte una ascendencia común sino además costumbres, un territorio, creencias, una cosmovisión, un idioma o dialecto y una aproximación simbólica al mundo semejante, y estos elementos compartidos le permiten tanto identificarse a sí mismo como ser identificado por los demás. Es decir, se alude a una identidad colectiva que le confiere fortaleza como grupo cultural tanto hacia adentro como hacia afuera, lo que no quita el hecho que este contenga dentro de sí sus propias diferenciaciones sociales, económicas y políticas. Esta distinción es importante para desterrar todo posible lazo entre la idea de grupo y un rasgo de homogeneidad.

La constitución de un grupo étnico supone un proceso histórico de reconstrucción de la identidad como grupo cultural. Es decir, implica el proceso previo por el cual un grupo social ha tomado conciencia de su identidad étnica, lo que constituye un motor de cohesión interna y de diferenciación externa. Esa identidad étnica no debe entenderse como una esencia, sino como un proceso influido por la historia y las circunstancias contemporáneas, tanto en una dinámica local como global.

El concepto de grupo étnico es amplio y flexible, y alberga dentro de sí, según los contextos y circunstancias, ideas como la de pueblo, nación, nacionalidad, tribu o comunidad. En esta amplitud, los **pueblos indígenas** se definen como *“comunidades, pueblos y naciones... que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades precoloniales y anteriores a las invasiones que tuvieron lugar en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones legales y sus sistemas legales”* [Martínez Cobo, 1986]. Queda claro entonces que lo indígena es una subcategoría dentro de lo étnico, que se distingue por su carácter *“originario”* en un territorio.

El convenio 169 de la OIT *“Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”* sostiene que los pueblos indígenas se caracterizan *“por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”* [artículo 1]. Además, la conciencia de su identidad indígena o tribal se considera un criterio fundamental para su determinación.

El reconocimiento de los indígenas como un pueblo es un debate zanjado a nivel internacional —y sancionado por la adopción de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007, en el seno de las Naciones Unidas—, pero no sucede lo mismo en el caso de los afrodescendientes, y la distinción es importante. Para los indígenas este consenso implica que, más allá de la presencia de rasgos fenotípicos comunes —que por lo demás pueden haber desaparecido en el proceso histórico de un grupo en su relación con otros pueblos y con la población en general—, se hace referencia a un concepto más amplio que engloba o incluye sus características ancestrales, culturales y sociales, ya sea implícita o explícitamente. Para los afrodescendientes, en cambio, no se ha logrado este acuerdo en torno a su equiparación con un pueblo o comunidad, excepto en algunos países como Colombia o el Ecuador, o de algunos grupos particulares como los creoles en Nicaragua o los garífunas en Honduras, Guatemala y Nicaragua. Eso tiene que ver con

que, en su caso, se ha privilegiado históricamente el concepto de raza, y dentro de este, el color de la piel. De este modo, se desvinculó la etnia de sus aspectos ancestrales, sociales y culturales.

Varias pueden ser las razones de este hecho, una de ellas es que quizás ha sido más difícil identificar la calidad de pueblo de los afrodescendientes porque aparentemente comprenden un grupo muy amplio y del que no se conocen sus especificidades. ¿Y cuáles son estas peculiaridades?, ¿cómo puede definírseles? Pues bien, se entiende por afrodescendientes a todos los pueblos y las personas descendientes de la diáspora africana en el mundo. En América Latina y el Caribe, el concepto se refiere a las distintas culturas “negras” o “afroamericanas” que emergieron de los descendientes de africanos, las que sobrevivieron a la trata o al comercio esclavista que se dio en el Atlántico desde el siglo XVI hasta el XIX. Por lo tanto, el concepto de afrodescendiente hace referencia al principio de ancestralidad.

La identidad étnica afrodescendiente se construyó a través de la complementariedad de elementos modernos y tradicionales, entre procesos de continuidad y ruptura, y con una gran capacidad de adaptación, transformación, recreación y asimilación de elementos culturales diversos. Se trata entonces de una identidad étnica que a partir de la recreación/adaptación de la matriz africana y de la formulación de nuevas pautas incorporó elementos tanto de la cultura dominante como de otras culturas con las que ha tomado contacto. En otros casos, como la cultura de los palenques, quilombos y cumbes, la matriz africana se preservó de manera casi intacta.

Otra de las razones por las que la equiparación de los afrodescendientes a un pueblo se ha mantenido esquivada es porque los propios afrodescendientes no han reivindicado con mucha intensidad este carácter hasta años recientes, cuando avanzaron en la formación de una conciencia étnica más integral y proactiva. Sin embargo, este proceso no ha sido uniforme, y los mismos pueblos o comunidades afrodescendientes apelan aún a diferentes denominaciones: mientras que muchos grupos se adscriben a la de “afrodescendientes”, otros reivindican la de “negro”, que incluso es utilizada en algunos censos de países de la región, porque se la considera un indicador que permite visibilizarlos estadísticamente con mayor propiedad, aunque esta es una idea discutida.

Ahora bien, para que estas definiciones se puedan operacionalizar en preguntas apropiadas y culturalmente pertinentes es preciso adoptar algunas decisiones que no son estrictamente teóricas, puesto que tienen implicaciones éticas, y obviamente metodológicas.

La primera es determinar quién decide cuáles personas se ajustan a estos criterios definitorios, es decir, quién decide quién. Este es un asunto crucial: ¿el punto de vista adoptado será el de un observador externo o el de la propia etnia? O puesto en otros términos, quizás más políticos y menos académicos: ¿la decisión se tomará desde la cultura hegemónica o se permitirá el reconocimiento del otro? Adherir a uno u otro enfoque no es un asunto menor, puesto que cada uno de ellos implica una construcción diferente del concepto de etnia, el que está ligado a los distintos contextos sociohistóricos y territoriales.

Si bien parecería más lógico adoptar el punto de vista interno de cada etnia, la diversidad de condiciones específicas que deben satisfacerse para ser considerados como integrantes de cada una de ellas haría impracticable la formulación de preguntas para su captación cuantitativa en censos y encuestas<sup>1</sup>. Por lo tanto, es necesario tener presente que se parte de adoptar definiciones sobre las que exista un cierto grado de consenso, pero que la forma de operacionalizar estas definiciones es a través de procesos participativos.

La segunda es decidir entre la postura conceptual que privilegia la identidad étnica, a partir del sentido de pertenencia a un pueblo, grupo o comunidad, o la que pone de relieve la dimensión racial, a través de una categoría fenotípica percibida —y que en el caso de los indígenas puede poner atención en algunos otros rasgos o costumbres visibles, como el vestido, la alimentación o la residencia en ciertas áreas o regiones tradicionalmente ocupadas—, o inclusive, una postura que combine ambas. Las fronteras entre estas perspectivas no son fáciles de trazar, puesto que están relacionadas, son multidimensionales y además dinámicas. Adherir a uno de estos enfoques implica decisiones metodológicas, que a su vez impactarán directamente en la cuantificación y en la determinación de las características sociodemográficas y de salud de la población afrodescendiente e indígena. Entonces, al tomar estas decisiones es fundamental plantearse qué se quiere medir y para qué. Por ejemplo, *“si se pretende cuantificar y comprender los mecanismos de discriminación racial, la pregunta de ascendencia no es la forma más adecuada... Las personas no son discriminadas por su ascendencia, sino por las huellas físicas que deja su ascendencia”* (Bucheli y Cabella, 2007), y en base

<sup>1</sup> Adoptar las definiciones que, por ejemplo, provienen de cada pueblo indígena, implicaría considerar casi 700 posibilidades correspondientes a los pueblos indígenas reconocidos por los Estados latinoamericanos. De allí que se adopte una definición de consenso internacional, que es la establecida por el Convenio 169 de la OIT, a partir del informe de Martínez Cobo (1986).



a las relaciones sociales que se establecen sobre esas “huellas” en un contexto sociopolítico de subordinación.

Todo este debate está detrás de algunos consensos internacionales a los que se ha arribado, y que recomiendan utilizar la autoidentificación a una determinada categoría étnica, criterio que se ajusta a la adopción de una perspectiva de derechos. Cómo hacerlo tampoco es una tarea sencilla, pero ya se ha avanzado en este sentido y hay experiencias que han dejado aprendizajes.

**Grupo étnico**  
Es una comunidad que no solo comparte una ascendencia común sino además costumbres, un territorio, ciertas creencias, una cosmovisión, una noción idiomática o dialectal y simbólica, y estos elementos compartidos le permiten tanto identificarse a sí mismo como ser identificado por los demás, es decir, les confiere tanto cohesión interna como diferenciación externa.

## Pueblos indígenas

"[C]omunidades, pueblos y naciones... que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades precoloniales y anteriores a las invasiones que tuvieron lugar en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones legales y sus sistemas legales" (Martínez Cobo, 1986).

Los pueblos indígenas se caracterizan "por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas" (OIT, Convenio 169, artículo 1). Además, la conciencia de su identidad indígena o tribal se considera un criterio fundamental para su determinación.



## Afrodescendientes

Todos los pueblos y las personas descendientes de la diáspora africana en el mundo. En América Latina y el Caribe incluye a las distintas culturas "negras" o "afroamericanas" que emergieron de los descendientes de africanos, las que sobrevivieron a la trata o al comercio esclavista que se dio en el Atlántico desde el siglo XVI hasta el XIX.



## C. CÓMO CAPTAR LA IDENTIDAD ÉTNICO-RACIAL LA DEFINICIÓN OPERACIONAL

Ya ha quedado claro que los pueblos indígenas y afrodescendientes de la región constituyen grupos étnicos muy heterogéneos. Parece bastante obvia, entonces, la pregunta sobre si es posible definir un conjunto de variables que, a la vez que tengan sentido tanto para la sociedad en general como para estos grupos en particular, permitan abarcar estas identidades con suficiencia en los instrumentos de recolección de datos. La respuesta no lo es tanto, pero el recorrido conceptual previo permite distinguir cuatro dimensiones que agrupan los elementos constitutivos de las definiciones reseñadas, y que harían posible establecer criterios operacionales (CEPAL, 2007 y CELADE-CEPAL, 2009). Estas dimensiones son:

## a) El autorreconocimiento de la identidad

Se refiere al ejercicio efectivo del derecho de autodefinirse como perteneciente a un pueblo, al desarrollo de la conciencia individual de esta pertenencia y a la aceptación de esta pertenencia por parte del mismo pueblo. Esta dimensión se deriva del enfoque de derechos, y por lo tanto es la que tiene preeminencia sobre las demás, más allá de aquello en lo que las personas se basen para hacer esa autodefinición. Aunque el nivel de autorreconocimiento con el propio pueblo depende del nivel de conciencia, que puede oscilar desde una posición asimilacionista hasta otra de autoafirmación, la autodefinición respeta el derecho de cada uno de decidir su pertenencia.

## b) El origen común

Alude a la existencia de ancestros comunes y de un tronco histórico originario común, que ha dado lugar a la descendencia del pueblo hasta el presente. Entre otros factores, considera la memoria social y colectiva de los pueblos, la relación con su historia y la vigencia del pasado como una recreación y una actualización permanentes. Por tratarse de una característica adscrita y no adquirida, no podría dejar de considerarse ni podría perderse con el tiempo, aunque la forma de medirla pueda no ser fácil. De hecho, y a pesar de su centralidad, esta dimensión ha sido tal vez la más descuidada en los censos de los países, quizás por la dificultad de encontrar los indicadores apropiados.

## c) La cultura

Se vincula a la conexión de las personas con las expresiones y manifestaciones culturales materiales y simbólicas propias de cada pueblo. Esta dimensión tiene que ver con el apego a la cultura de origen, a la organización social y política, el idioma, el arte, las prácticas religiosas, el estilo de vida, la forma de relacionarse con el entorno, entre otros elementos. Está asociada a características que por lo general fueron adquiridas a muy temprana edad y que pueden debilitarse por efecto de la aculturación, la globalización, la migración, la relación con otras culturas, o el impacto del racismo y la discriminación.

## d) La territorialidad

Para entender esta dimensión es importante establecer una distinción entre tierra, como factor de producción, y territorio, que es *“el espacio global donde se desarrollan las vivencias sociales y culturales, los animales, los bosques, el aire, las aguas y el ser humano que se interrelaciona e interactúan y hacen el territorio”* (Gonzalez Pazos, 2006). La noción de territorialidad, entonces, está ligada a esta idea de territorio, que habla de una herencia ancestral y de la memoria colectiva de los pueblos, de la ocupación de tierras ancestrales y del ejercicio de esta territorialidad a partir de la cosmovisión del pueblo. Es por eso que la lucha de los indígenas por el territorio no es solamente una polémica por su valor mercantil e individual, sino una reivindicación de un derecho colectivo (Mindiola, 2006).

Estas dimensiones básicas se relacionan con diferentes facetas del concepto de “grupo étnico”. El hecho de utilizar varias aristas de la identidad étnica tiene importantes potencialidades, entre ellas, la posibilidad de examinar no solo aspectos cuantitativos sino también cualitativos de esta realidad social, la heterogeneidad de cada pueblo o grupo y los cambios que pueden ocurrir dentro de ellos a través del tiempo.

### Principales dimensiones de la identidad étnica

Autorreconocimiento

Origen común

Identidad étnica

Cultura

Territorialidad

Los ámbitos de la identidad propuestos podrían identificarse mediante diversos indicadores al momento de realizar un censo o una encuesta, pero hay al menos un par de elementos generales que es preciso considerar antes de emprender su traducción operacional. Uno de ellos es que no todos los grupos étnicos deben compartir necesariamente todas estas dimensiones, o todas ellas al mismo tiempo. El otro es que estas dimensiones básicas mantienen cierta independencia entre sí. Si bien en primera instancia podría suponerse que todas ellas podrían ser influidas por el proceso de globalización y el rol que juegan los medios masivos de comunicación dentro de él, lo cierto es que unas son más sensibles que otras, o incluso pueden tomar diferentes direcciones. Por ejemplo, es posible que las manifestaciones exteriores de una cultura sean las primeras en abandonarse, debilitarse o reemplazarse por las que propone la cultura hegemónica, pero ello no implica que ocurra lo mismo, o al mismo tiempo, con una actitud de autorreconocimiento étnico.

## 1. Auto-re-conocerse, un paso crucial

Si bien una “medición deseable”, que hiciera posible un mayor conocimiento de las características de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, debería incluir indicadores para cada una de estas dimensiones identificadas, la del autorreconocimiento tiene, como se dijo, preeminencia sobre las demás, y esto por varias razones:

a) Porque es el criterio adoptado en los instrumentos jurídicos internacionales referidos a los pueblos indígenas o las poblaciones afrodescendientes, y que recoge la posición invariablemente sostenida por los pueblos indígenas ante los diversos órganos de las Naciones Unidas, que afirma que es a los propios pueblos a quienes les corresponde decidir quiénes son sus miembros.

b) Porque respeta la identidad o la conciencia que las personas tengan de su identidad.

c) Porque considera el derecho que tienen las personas, como integrantes de un pueblo, de ser consultadas en asuntos que tengan que ver con él.

d) Porque procura evitar definiciones provenientes de personas ajenas a los pueblos o que no pertenezcan a ellos, y que pueden incurrir en errores por desconocimiento o conveniencia.

e) Porque se propone contribuir al empoderamiento de los pueblos mediante el reconocimiento de la libre declaración de identidad como uno de sus miembros.

f) Porque también es un elemento explícito de la definición oficial adoptada por varios países a través de sus legislaciones, lo que implica que las políticas públicas lo adopten para la determinación de sus poblaciones objetivo.

Es por esta relevancia de la autodefinición que se considera tan importante la participación de los representantes de los propios pueblos o grupos en las decisiones que se toman sobre la forma de recolectar información sobre ellos en las fuentes oficiales de datos (véase el módulo 2 de esta Caja de herramientas, sobre Participación). En el recuadro 1 se relata brevemente un estudio local sobre la elaboración de los criterios censales desde la perspectiva de los pueblos indígenas y de especialistas no indígenas en Chile, y el recuadro 2 expone la experiencia del segundo censo indígena paraguayo, que consideró la participación de los interesados en todas sus instancias.

Desde el enfoque de los derechos, entonces, la dimensión del autorreconocimiento es la forma más adecuada para captar la magnitud de los pueblos y de la población indígena y afrodescendiente de los países de la región, a través del criterio de la autoidentificación. Pero aunque su potencialidad reside sobre todo en la cuantificación, desde el punto de vista metodológico también permite una buena aproximación para la medición de los indicadores sociales que reflejan sus condiciones de vida y las inequidades que les afectan. Cabe señalar que al contrastar los resultados de la captación indígena en que se dispuso de más de una variable —la autodefinición y la lengua hablada, por ejemplo—, el volumen de la población difería, en algunos casos, de manera significativa; no obstante, las diferencias entre los indicadores sociales según uno u otro criterio no fueron en general marcados, y ambos hicieron visibles las profundas brechas que separan a la población indígena de la no indígena.



## Autoidentificación

El criterio de la autoidentificación es el primordial para la cuantificación de los pueblos indígenas y afrodescendientes, ya que es coherente con el enfoque de los derechos humanos. Alude al ejercicio efectivo del derecho a identificarse como perteneciente a un pueblo, al desarrollo de la conciencia individual de esta pertenencia y a la aceptación de esta pertenencia por parte del resto de la sociedad.

Cabe decir que el criterio de autoidentificación no está exento de sesgos, ya sea de inclusión o exclusión. En contextos de fuerte discriminación étnico-racial es posible que su utilización conduzca a importantes subestimaciones de determinados grupos. En cambio, en escenarios en los que ocurren procesos de revitalización cultural o donde los indígenas y los afrodescendientes adquieren mayor protagonismo, es probable que este criterio implique la identificación de personas que se definan como tales, sobre todo en el medio urbano, porque se sienten social o políticamente cercanas a estos grupos, comunidades o pueblos. No obstante, en América Latina el sesgo de exclusión y su consecuente subestimación de la población indígena y afrodescendiente pareciera tener un mayor impacto que el de “falsa” inclusión.

Además del nivel de conciencia étnica de la población, en el caso de los relevamientos censales la validez del criterio de la autoidentificación para estas estimaciones también puede verse afectada por la medida en que los indígenas y afrodescendientes conciben el censo como un instrumento legítimo y por su grado de compromiso con el operativo. Por eso es tan importante asegurar la participación de sus organizaciones en todo el proceso, desde el diseño de los instrumentos, pasando por la recolección de los datos, las campañas de sensibilización de estas poblaciones, el análisis y el uso de la información generada [véase el módulo 2 de la Caja de herramientas]. Pero es de vital importancia que este nivel de implicación se logre en ambas direcciones, es decir, que también se capacite y sensibilice a los funcionarios de los institutos nacionales de estadística respecto de lo que supone la incorporación del enfoque étnico en todas las instancias de la realización de un relevamiento censal.

De todos modos, estos sesgos potenciales no pueden invalidar a priori la utilización del criterio de la autoidentificación, sino que deben impulsar la búsqueda e implementación de estrategias que conduzcan a su éxito, tanto en el plano técnico como en el político.



## 2. Un quién multidimensional

Las otras dimensiones de la identidad étnica permiten conocer cómo viven las personas que se autodefinen como pertenecientes a un grupo étnico, la relación con sus ancestros comunes, la supervivencia de su vínculo con los territorios y sus diferentes grados de apego a la cultura de origen. De este modo, su potencialidad reside en la posibilidad de determinar características de los indígenas y afrodescendientes, vislumbrar su heterogeneidad interna, los alcances del proceso de asimilación y las brechas entre los que se identifican como tales y los que no. Esta potencialidad depende, claro está, de la identificación de los indicadores más adecuados para cada dimensión dentro del contexto de cada país, y de la formulación de preguntas que logren captar la multidimensionalidad de la identidad étnica. Las experiencias nacionales revelan un vacío de estudios cualitativos a escala local y con la participación de la población indígena y afrodescendiente para responder estas interrogantes.

No obstante, el hecho de no ser portador de algunas características relacionadas con estas otras dimensiones —como el idioma indígena, la práctica de determinados rituales o vivir en sus territorios— no debería invalidar el derecho de autoidentificarse como indígena o afrodescendiente. Por ejemplo, el uso de la lengua autóctona fue considerado un indicador privilegiado de la identificación indígena, sobre todo por el alto valor que los propios pueblos le conceden a su capacidad de preservar la identidad a través de la transmisión de generación en generación. Pero ocurre que, a causa de la migración hacia las ciudades, la mayor integración de las poblaciones a la economía global y la mayor escolarización, la lengua originaria se ha ido perdiendo. Se ha generado así una insuficiencia del indicador con propósitos cuantitativos, aunque conserva su potencial para visualizar la heterogeneidad dentro y entre los pueblos indígenas por ejemplo, al identificar mediante el monolingüismo a los subgrupos más “aislados” y analizar la forma en que esto incide en sus condiciones de vida.

### 3. El quid

Después de todas estas consideraciones, la pregunta es ineludible: ¿cómo captar entonces la identidad étnica mediante las fuentes de datos sociodemográficos, y específicamente de los censos? Antes de dar una respuesta, resulta útil revisar el modo en que se lo ha estado haciendo hasta ahora. Y en este sentido, el debate conceptual reseñado, y todo el trasfondo cultural, sociopolítico y académico que le subyace, se ha materializado, en el caso de la identificación indígena, en el pasaje desde preguntas mayoritariamente relacionadas con el idioma en las rondas censales de 1980 y 1990 hacia consultas que aplican el criterio de la autoidentificación en los censos de 2000 [véase el cuadro 1]. Este cambio revela también una suerte de viraje desde una concepción de los pueblos indígenas como beneficiarios de políticas, que pueden ser identificados indirectamente mediante rasgos externos o expresiones culturales manifiestas, hacia una mirada que los concibe como sujetos de derechos.

En el caso de los afrodescendientes, el criterio de identificación en aquellos censos que indagan sobre el tema ha sido sistemáticamente el de la autodefinición, excepto en Cuba, país en el que el encuestador registra según su percepción [véase el cuadro 1]. Sin embargo, se presenta aquí una situación de ambigüedad, pues la clasificación que se ha construido para la captación responde a categorías raciales —en el sentido de la construcción social basada en el fenotipo—. El Brasil y Cuba, países que cuentan con una amplia trayectoria estadística en estos asuntos [desde 1879 en los censos del primer país y por más de 200 años en el caso cubano], han tendido a equiparar el concepto de grupo étnico al de raza en sus censos, reduciéndolo al color de la piel. Si bien es cierto que el ejercicio de la discriminación se basa sobre todo en estas características, también lo es el hecho que, en la medida en que los **“grupos raciales”** adoptan una identidad étnica y la reivindican colectivamente, es posible considerar las cuatro dimensiones propuestas —es decir, el autorreconocimiento, el origen común, la cultura y la territorialidad— para lograr una medición más comprehensiva de la identidad afrodescendiente.

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

País / Grupo étnico que incluye		Ronda de censos / Criterios		
		1980	1990	2000
Argentina, indígenas	Censo de población			Autoidentificación a nivel de hogar
	Encuesta complementaria			
Bolivia, afrodescendiente e indígenas		Lengua hablada Idioma hogar	Lengua hablada	Autoidentificación Lengua hablada Lengua materna
Brasil, afrodescendiente e indígenas		Autoidentificación	Autoidentificación	Autoidentificación
Chile, indígenas			Autoidentificación	Autoidentificación
Costa Rica: afrodescendientes, indígenas, chinos	Censo de población			Autoidentificación
	Censo en territorios indígenas			Autoidentificación Lengua hablada Lengua materna
Colombia: afrodescendientes, indígenas, Rom		Autoidentificación Lengua hablada	Autoidentificación Lengua hablada	Autoidentificación Lengua hablada
Ecuador, afrodescendiente e indígenas			idioma, hogar	Autoidentificación Lengua hablada
El Salvador, afrodescendiente e indígenas				Autoidentificación
Cuba, afrodescendiente		Identificación externa		Identificación externa
Guatemala afrodescendiente e indígenas		Autoidentificación Traje indígena Calzado indígena Idioma hogar	Autoidentificación Lengua hablada Lengua materna Traje indígena	Autoidentificación Lengua hablada Lengua materna
Honduras, afrodescendiente e indígenas			Lengua hablada	Autoidentificación
México, indígenas		Lengua hablada	Lengua hablada	Autoidentificación Lengua hablada
Nicaragua, afrodescendientes, indígenas, mestizos de la costa Caribe		Lengua hablada	Lengua materna	Autoidentificación Lengua hablada
Panamá, indígenas			Autoidentificación	Autoidentificación
Paraguay, indígenas	Censo de población	Lengua hablada Idioma hogar	Idioma hogar	Autoidentificación Lengua hablada Idioma hogar
	Censo indígena			Autoidentificación Lengua hablada Territorio
Perú, indígenas	Censo de población	Lengua hablada	Lengua materna	Lengua materna
Venezuela (Rep. Bol. de), indígenas	Censo de población	Lengua que habla u oyó hablar a su madre o abuela, ciertas áreas	Autoidentificación ciertas áreas	Autoidentificación Lengua hablada
	Censo indígena			Autoidentificación Lengua hablada

Fuente: Actualizado de Susana Schkolnik y Fabiana Del Popolo, "Los censos y los pueblos indígenas en América Latina: una metodología regional", revista *Notas de Población* N° 79 (LC/G.2284-P/E), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE, 2005, y Fabiana Del Popolo, *Los pueblos indígenas y afrodescendientes en las fuentes de datos: experiencias en América Latina, serie Documentos de Proyecto* N° 197 (LC/W.197), Santiago de Chile, CELADE/CEPAL-OPS, 2008.

Notas: en el caso del censo del Ecuador de 1990, el idioma permite identificar únicamente a indígenas. Para el Brasil, la categoría de indígenas se incorporó en el censo de 1991; en el caso de Guatemala, la población afrodescendiente incluye solamente a los garífunas. Las fechas censales de cada país pueden consultarse en la página web del CELADE, ingresando a "Censos 2000" ([www.cepal.org/celade](http://www.cepal.org/celade)).

Como se observa en el cuadro 1, el número de países que indaga sobre la población indígena y afrodescendiente en los censos ha aumentado significativamente en la región: mientras que en 1970 y 1980 solo se realizaban enumeraciones censales aisladas, el análisis de las dos últimas rondas (1990 y 2000) permite advertir que se ha tomado conciencia de la necesidad de dar visibilidad estadística a estos grupos, aunque como se señalaba anteriormente, esto ha ocurrido de manera menos generalizada para el caso de los afrodescendientes.

El examen de la boletas censales y los cuestionarios de las encuestas de hogares de los países muestra que cada vez con mayor frecuencia se han incorporado preguntas para identificar a los pueblos indígenas, concretamente en 16 de los 19 países que levantaron el censo de la ronda de 2000. Para los afrodescendientes el panorama ha sido menos alentador, pues su identificación se reduce a cerca de la mitad: nueve de los 19 países (aunque en el caso de Guatemala sólo se identifica a los garifunas; véase el cuadro 1).

Sin embargo, tras la aparente homogeneidad que supone la adopción del criterio de la autoidentificación, se advierte una gran heterogeneidad, tanto en la formulación de las preguntas como en las categorías de respuesta incluidas (véase el cuadro 2).



**CUADRO 2**  
**AMÉRICA LATINA: PREGUNTAS ASOCIADAS AL CRITERIO**  
**DE AUTOIDENTIFICACIÓN EN LOS CENSOS DE 2000**

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

Fuente: Fabiana Del Popolo, *Los pueblos indígenas y afrodescendientes en las fuentes de datos: Experiencias en América Latina*, serie *Documentos de Proyectos*, N° 197 (LC/W.197), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE y OPS, 2008.

<sup>a</sup> Solo a nivel de hogar, no se identifica a las personas. La Argentina utilizó esta pregunta para definir la muestra de la encuesta en profundidad para pueblos indígenas.

<sup>b</sup> Solo en el cuestionario ampliado.

<sup>c</sup> Tiene pregunta filtro: se identifica "indígena" en la lista de ocupantes, entre otras variables.

<sup>d</sup> Pregunta incluida en el cuestionario del censo general, al final de la boleta.

Un primer aspecto que surge del análisis de la manera en que los países de la región indagaron acerca de la adscripción étnica en el último censo de población (véase el cuadro 2) es que 16 de los 17 examinados incluyeron una pregunta destinada a captar a los pueblos indígenas, con la excepción de Cuba, que solamente captó a los afrodescendientes. A su vez, en ocho de estos 16 países se incorporaron simultáneamente categorías para identificar a los indígenas y los afrodescendientes (el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Incluso en Colombia y Costa Rica se consideraron otros grupos étnicos —el pueblo Rom en el primero y los chinos en el segundo.

Si se consideran las diferencias conceptuales en la redacción de la pregunta, se advierte que en el caso del Brasil se hace mención directa al color de la piel o la raza. Este criterio se emplea en los relevamientos censales del país desde fines del siglo XIX (en los primeros censos se usó la heteroclasificación, a partir de 1950 se implementó la autoidentificación), con excepción del censo de 1970. Si bien en principio este sistema de clasificación ha resultado operativo para su contexto socio-histórico, caracterizado por la discriminación racial estructural, no está exento de críticas. La raza, como categoría fenotípica percibida, en combinación con otros factores sociales como la educación y el ingreso, configuran una identidad racial estrechamente ligada al concepto de clase social (Magno de Carvalho y Wood, 2005; Hasembaig, 2006). Algunos estudios han mostrado que con la movilidad social se produce una reclasificación de la adscripción racial: cuanto más alto se ubica la persona en la jerarquía social, más tiende a “emblanquecerse”, ya sea mediante una autodefinición o a través de la asignación por parte del entrevistador (que tiende a ubicar al entrevistado en categorías de color más claras). Esto introduce sesgos en el análisis de los progresos sociales de la población negra a través del tiempo, por ejemplo (Magno de Carvalho y Wood, 2005). Además, este criterio limita la identificación de los pueblos indígenas, en tanto se trata de pueblos reconocidos por el Estado y étnicamente diferenciados.

En los siete países que identificaron únicamente a la población indígena mediante la autoidentificación, se preguntó explícitamente —y de manera bastante directa— si la persona pertenecía a un pueblo indígena, grupo indígena o etnia indígena (el término cambió en cada país, predominando el uso de la categoría “pueblo”). México constituyó



una excepción, al preguntar directamente si la persona “es”. En la formulación de la pregunta de la Argentina se incorporaron también otros elementos que remiten a la dimensión de la ascendencia o el origen común, al indagar si la persona se reconocía descendiente de un pueblo indígena.

En los ocho países restantes que consideraron simultáneamente a indígenas y afrodescendientes se percibe una mayor diversidad en la formulación de las preguntas y sus categorías de respuesta. El primer aspecto a resaltar es que en todos ellos, excepto en Nicaragua, se incluyeron conjuntamente categorías de reconocimiento de la pertenencia étnica y categorías raciales, inclusive en algunos casos también en el enunciado de la pregunta. Las consecuencias que esto tiene sobre la cuantificación de los grupos étnicos dependen del contexto sociocultural y geográfico de cada país, por lo tanto, los sesgos derivados de las decisiones operativas adoptadas en el censo son múltiples.

A modo ilustrativo, en el Ecuador el principal problema parece haber sido la subestimación de la población y los pueblos indígenas, al incorporar también la categoría de “mestizo”; no obstante, no se descartan otro tipo de problemas vinculados a la participación indígena en el operativo, en algunos casos por una auto-exclusión, debida al disenso que aparentemente existía entre la formulación de la pregunta a la que arribó el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y la propuesta de algunas organizaciones indígenas en 2001.

En el censo de 2007 de El Salvador se utilizaron dos preguntas consecutivas, la pertenencia a un pueblo indígena y la autoidentificación con un grupo racial. No obstante, puede cuestionarse el orden en el que fueron planteadas las categorías, así como la redacción de algunas de ellas, sobre todo considerando que se trata de un país donde no se descarta que el poseer rasgos físicos negros o indígenas constituya una fuente de estigma social. A ello debe sumarse el hecho que el país introdujo por primera vez este tipo de mediciones en un censo.

Los cambios en la pregunta del censo colombiano de 2005 respecto del de 1993 parecen haber arrojado mejores resultados: de un 1,6% de población indígena en el primero se pasó a un 3,4% en el segundo; en

el caso de los afrocolombianos, se registró un 1,5% en el relevamiento de 1993 y un 10,6% en el de 2005. Los principales cambios apuntaron a la inclusión del concepto de pueblo, cultura y rasgos físicos, todo en un mismo enunciado, lo que estaría en consonancia con la diversidad de identidades étnico-raciales que cohabitan en el país. Asimismo, las categorías parecen haber recogido los diferentes términos locales mediante los que se identifican unas y otras. No obstante, un aumento en las cifras no necesariamente es el reflejo efectivo de mejoras en la captación, este es un aspecto que debe evaluarse con un análisis más detallado de la información censal.

En el caso de Nicaragua hubo un cambio en el criterio de clasificación: en 1995 se empleó la lengua materna y en 2005 la autodefinición. Además, en la formulación de la pregunta se aludió directamente a la pertenencia a un pueblo indígena o a una etnia, desplegando categorías de respuesta con sentido para las propias comunidades. A ello se sumó una mejora en el grado de participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el operativo. Finalmente, el censo de 2005 arrojó un 8,9% de población perteneciente a pueblos y comunidades étnicas, frente a un 2,4% captado en el anterior.

El análisis de la población de referencia considerada revela que en todos los países se trató de una pregunta que se aplicó a todas las personas, excepto en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde se preguntó a las personas de 15 años y más, y México, donde se consultó a las de 5 años y más. La falta de información referida a los menores de estas edades, necesaria para determinados análisis sociales y demográficos, conduce a la utilización de asignaciones posteriores mediante métodos indirectos y aproximados para estimar el segmento de población faltante.

Finalmente, la revisión muestra que no todos los países identificaron a los distintos pueblos en la boleta censal. El Brasil, México y Costa Rica captaron a la población indígena como un todo, y en el último caso solo se identificó a los pueblos residentes en territorio indígenas. En general, en los países donde los pueblos indígenas son numerosos se optó por incorporar una categoría abierta para su especificación, como en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela. Los resultados del relevamiento

ecuatoriano de 2001 no han sido del todo satisfactorios, puesto que se obtuvo cerca de un 50% de falta de respuesta en la pregunta abierta para identificar la nacionalidad o pueblo indígena.

Las diferencias que se perciben en la forma de abordar la pregunta en cada país podrían obedecer a divergencias en la apreciación del mundo étnico, a los diversos usos que se pretendería darle a la información obtenida, pero también a la propia heterogeneidad que se verifica entre los grupos étnicos, e incluso a su interior. Este escenario hace difícil, entonces, la sugerencia de una pregunta similar para todos los países de América Latina y el Caribe, pensando en la comparabilidad rigurosa de los datos. Pero estas experiencias nacionales sí permiten establecer algunos lineamientos, al menos en relación con aquello que no es recomendable hacer.

En realidad, la falta de comparabilidad está estrechamente vinculada, en algunos casos, a las divergencias semánticas, y Chile ejemplifica esta situación. La figura 1 muestra la forma en que se hizo la pregunta sobre identificación indígena en los dos últimos relevamientos censales del país (1992 y 2002). A pesar que la segunda consulta listó una mayor cantidad de pueblos indígenas, según un criterio jurídico —la Ley Indígena de 1993—, los resultados arrojaron una significativa disminución de esta población entre un censo y el otro, tanto en términos absolutos como relativos —del 10,4% al 4,5%. Una de las explicaciones de este hecho alude justamente a las formas en que se formuló la pregunta en los cuestionarios, que remite a distintas exigencias subjetivas del compromiso de pertenencia, pues en un caso se alude a “cultura” y en la otra a “pueblo” (Gunderman, Vergara y Foerster, 2005). Situaciones similares se produjeron en los censos de Colombia y Costa Rica. Hay que tener en cuenta, de todos modos, que los cambios entre un instrumento y otro dentro de la misma fuente y país también pueden provenir de las necesarias revisiones que se suelen realizar y que son sumamente válidas, sobre todo cuando responden a una ampliación de la participación de los propios involucrados en el proceso de su definición y prueba.

**FIGURA 1**  
**Chile: pregunta de identificación indígena en los dos últimos censos de población y vivienda**

Censo de 1992	Censo de 2002
<p><b>16. SI USTED ES CHILENO, ¿SE CONSIDERA PERTENECIENTE A ALGUNA DE LAS SIGUIENTES CULTURAS?</b></p> <p>Mapuche ①                      Rapanui                      ③</p> <p>Aymara                      ②                      Ninguna de los anteriores                      ④</p>	<p><b>21. PERTENECE USTED A ALGUNO DE LOS SIGUIENTES PUEBLOS ORIGINARIOS INDIGENAS?</b></p> <p>Alacalufe (Kawasshkar) ..... 1</p> <p>Atacameño ..... 2</p> <p>Aimara ..... 3</p> <p>Colla ..... 4</p> <p>Mapuche ..... 5</p> <p>Quechua ..... 6</p> <p>Rapa Nui ..... 7</p> <p>Yámana (Yagán) ..... 8</p> <p>Ninguno de los anteriores ..... 9</p>

Fuente: Boletas censales disponibles en el CELADE.

Queda claro que detrás de esta formulación distinta hay también un bagaje conceptual diferente, que a su vez induce respuestas diversas. Lo mismo se advierte revisando las interrogantes planteadas en otros censos de la región: “*De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos, ...es o se reconoce como...?*” (Colombia, 2005); “*¿A qué grupo poblacional pertenece...?*” (Honduras, 2001); “*¿Es usted...?*” (El Salvador, 2007). También se igualan conceptos como “*grupo*”, “*grupo poblacional*”, “*pueblo*” o “*etnia*”, entre otros.

Obviamente, no se trata solo de matices. Si se pregunta a alguien si “*es*” se está interrogando por su esencia o naturaleza, pero también se alude a su pertenencia a una entidad colectiva. Si la consulta, en cambio, es si “*pertenece*”, se está preguntando por el vínculo de la persona con un grupo, que no necesariamente está relacionado con su esencia. Cuando se la interpela preguntando si “*se reconoce*”, se está apelando a la forma en que ella se “*tiene ubicada*” a sí misma según alguna característica, suponiendo una percepción inmediata, pero si la interrogación es si “*se considera*”, se demanda de la persona un proceso de meditación o reflexión para llegar a esa conclusión. Además de que, en cierto modo, estas preguntas pueden tener como fundamento concepciones sobre lo étnico algo distintas, suponen para el entrevistado una implicación personal diferente con la pertenencia étnica, lo que puede llevarlo a responder de manera distinta. También hacen alusión a diferentes

dimensiones de la definición de grupo étnico: si por ejemplo se indaga si la persona “*desciende*” se está apuntando a la dimensión del origen común, pero al preguntar si la persona “*pertenece*” se recurre a la del autorreconocimiento o conciencia étnica. A todo esto hay que agregar la incidencia que pueda tener el conocimiento exacto del significado de los términos utilizados que posea el entrevistado, el uso del idioma en los diferentes países y las variaciones sociales y territoriales de los significados de las categorías usadas —por ejemplo, el término “*negro*” entre la población blanca o mestiza suele tener una intención estigmatizante, mientras que entre algunos grupos afrodescendientes adquiere un sentido de reivindicación sociorracial.

Otras limitaciones se relacionan con que en algunos casos se identifica solo a la población indígena o afrodescendiente (u otra), pero no a los pueblos o comunidades específicas, o bien se identifican pueblos con diferentes niveles de detalle, o mediante preguntas cerradas en algunos casos y abiertas en otros. Las categorías de respuesta que se ofrecen pueden diferir en gran medida: en algunos casos, por ejemplo, se utiliza “*otro nativo*” sin que el entrevistado deba especificar a qué alude con ese concepto amplio, mientras que en otros se deben detallar los pueblos originarios o afrodescendientes no categorizados explícitamente. Algunos países han incluido en una misma pregunta elementos de pertenencia a un grupo étnico y la dimensión racial, a través de lo fenotípico, y más allá de las diferencias conceptuales entre estas dimensiones —asunto no menor—, o de la discriminación negativa asociada a la cuestión fenotípica, los resultados han sido discutidos. Es lo que ha sucedido con el censo del Ecuador de 2001 y el de Colombia de 1993.

Otra dificultad que ha puesto en evidencia la experiencia previa se relaciona con la falta de claridad sobre el propósito de la pregunta de identificación étnica, que no apunta a clasificar a toda la población sino a identificar grupos étnicos, y algunos de ellos en particular. Por eso no es aconsejable incluir categorías de respuesta ambiguas, como la de “*mestizo/a*” o “*mulato/a*”, que pueden atraer las respuestas, o aquellas que no son las que pretende captar este tipo de preguntas, como la de “*blanco/a*”.

Los ejercicios censales anteriores —que son la fuente con más experiencia en esta materia— también han demostrado la necesidad de empadronar a toda la población en función del enfoque étnico. Al imponerse limitaciones arbitrarias al universo a entrevistar, excluyendo por ejemplo a las personas menores de cierta edad, surgen complicaciones para estimar indirectamente a la población no empadronada por estar debajo de ese rango etario, y eso además impide la caracterización sociodemográfica de esta población de niños y adolescentes que pertenecen a los pueblos indígenas o afrodescendientes. Es importante considerar que es esta misma población a la que deben ofrecerse servicios con especificidad cultural para cerrar las brechas existentes.

La revisión de los últimos ejercicios censales acerca del criterio de autoidentificación permite detectar, en términos generales, los siguientes desafíos:

1. Mejorar la comparabilidad entre los países de la región.
2. Resolver las divergencias semánticas, que surgen porque se parte de elementos conceptuales diferentes, porque se redactan de manera distinta las preguntas, con términos que afectan el sentido de pertenencia, o porque difieren las categorías de respuesta ofrecidas.
3. Definir con mayor claridad el propósito de la pregunta.
4. Resolver la imposición de limitaciones arbitrarias al universo a empadronar.

También puede ocurrir que ciertos aspectos metodológicos u operativos afecten las estimaciones de la población captada mediante el operativo censal. La existencia de zonas de difícil acceso en las que residen ciertos grupos étnicos puede afectar la cobertura del operativo, por ejemplo. La falta de capacitación de los encuestadores, la dificultad de comunicación en las áreas multilingües, o la falta de participación en los operativos de los actores involucrados son otros factores de potencial incidencia.

Queda claro entonces que la incorporación del enfoque étnico en las fuentes de datos, y específicamente la operacionalización del criterio de autoidentificación, es un asunto complejo y delicado, que justamente por ello exige estudios cualitativos previos, debates y reflexiones, y la implementación de pruebas piloto (sobre este aspecto, véase el módulo 4 de esta Caja de herramientas). Por eso es que se recomienda promover en la región y dentro de los países una mayor discusión para revisar las preguntas, tanto su diseño y redacción como su contenido. Se trata de un asunto muy sensible, que será clave en los resultados que se obtengan, y de manera indirecta en la potencialidad de esos resultados para traducirse en políticas que incidan en la inequitativa realidad que viven los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes.



## Recuadro 1

### Mirando desde los otros

#### *Una experiencia participativa de definición de criterios de identificación étnica en Chile*

El primer censo chileno que incorporó una pregunta para conocer la magnitud de la población indígena del país fue el de 1992 —aunque desde el primer relevamiento, realizado en 1907, se identificó a la población mapuche, pero a partir de un criterio geográfico. Cuatro años más tarde se incluyó una pregunta relativa a la condición étnica en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), que al igual que el censo de la ronda de 1990 apelaba al criterio de adscripción o pertenencia cultural. Pese a esta coincidencia de criterio, las preguntas tenían diversas limitaciones, y los resultados que arrojaron ambas fuentes fueron disímiles.

Es en este contexto que se gestó un proyecto destinado a proveer fundamentos para la elaboración de una o más preguntas adecuadas para ambos instrumentos de medición, y que fue ejecutado por el Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera de Temuco y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (IEI/UFRO-CONADI, 2002). El propósito era lograr preguntas útiles y válidas para identificar, cuantificar y caracterizar a los pueblos indígenas del país desde su propia perspectiva y la de profesionales y especialistas en el tema.

La primera aproximación al objeto de estudio fue de carácter cualitativo, y procuró profundizar en las dimensiones del fenómeno de la identidad étnica tal como lo vivían los entrevistados. Los resultados surgidos de esta primera etapa fueron luego tratados desde un abordaje cuantitativo. La muestra estuvo compuesta por personas que habían reflexionado sobre el tema, personas representativas de grupos o instituciones (comunidades y organizaciones), personas representativas en términos culturales (es decir, según criterios como el apego a la cultura, el sexo, la generación, el área de residencia y otros de importancia para la realidad local), y finalmente miembros de la comunidad.

En una primera instancia, los entrevistados mencionaron una amplia gama de rasgos étnicos que, en su mayoría, no coinciden con los establecidos por la ley en Chile, que son el parentesco, los apellidos, los rasgos culturales y la autoidentificación, entre otros. Entre los indígenas, los más nombrados fueron los rasgos culturales, los rasgos físicos, la autoidentidad y los apellidos. Por su parte, los no indígenas mencionaron los rasgos culturales y la autoidentidad en igual medida. Los criterios variaron según la condición étnica de los entrevistados: mientras que los miembros de pueblos originarios destacaron los primeros, los no



indígenas se inclinaron por la autoidentidad. Sin embargo, cuando se pidió a los entrevistados indígenas que, atendiendo a los criterios de singularidad étnica, formularan una pregunta concreta, la autoidentidad apareció también con fuerza y los apellidos, el parentesco y los rasgos culturales perdieron relevancia.

Al comparar preguntas concretas para la medición, los entrevistados se inclinaron por la autoidentificación, que se consolidó como un criterio indispensable, pero no suficiente, por lo que se planteó la necesidad de hacer más de una pregunta. En consecuencia, los resultados de la investigación sugirieron una alternativa de pregunta que tenga, entre otras, las siguientes características: a) que mantenga la autoidentidad como criterio principal, complementado con otros criterios de singularización, entre los cuales se destacó el del parentesco; b) que contenga una fórmula mixta para registrar el autorreconocimiento (listando a los pueblos reconocidos por ley, pero incluyendo una categoría abierta), y c) que se aplique a todas las personas que residen en el territorio nacional, sin distinción de edad.

El artículo “*Criterios étnicos y culturales de ocho pueblos indígenas de Chile*”, de Ana María Oyarce, Malva-Marina Pedrero y Gabriela Pérez, relata la experiencia, el proceso y los resultados de esta investigación, y es un valioso insumo para considerar experiencias participativas de definición de criterios para la identificación étnica en las fuentes de datos sociodemográficos.

Fuentes: Ana María Oyarce, Malva-Marina Pedrero y Gabriela Pérez, “Criterios étnicos y culturales de ocho pueblos indígenas de Chile”, revista *Notas de población*, N° 79 (LC/G.2284-P/E), Santiago, CEPAL, 2005; Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera de Temuco y Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (IEI/UFRO-CONADI), “Una investigación operacional para la propuesta de preguntas relativas a grupos étnicos en censos e instrumentos de medición. Informe Final”, inédito, Santiago, 2002.



## D. MANOS A LA OBRA

### ALGUNAS RECOMENDACIONES EN TORNO AL CÓMO

No suele ser sencillo el paso del discurso a la acción. Señalarlo es ya un lugar común, pero eso no le quita certeza a la afirmación. Sin embargo, con claridad conceptual y una apropiada traducción operacional el camino se allana. Además, las experiencias previas en materia de identificación étnica en América Latina proveen un conjunto de lineamientos para obtener cada vez mejores resultados, y se han producido en la región sendos debates en torno a estos temas, que se han intensificado en los últimos años, a través de los que se han establecido diversas recomendaciones, que fueron consideradas en esta propuesta.

El derrotero seguido en esta Caja de herramientas permite justamente puntualizar algunas recomendaciones que deberían tomarse en cuenta al momento de proponerse incorporar el enfoque étnico a una fuente de datos sociodemográficos, o bien ampliar o modificar el modo en que ya se lo ha hecho<sup>2</sup>. Aunque se pone especial énfasis en los censos, por la más amplia experiencia de este instrumento en este tipo de captación, muchas de ellas pueden atenderse en la inclusión de la perspectiva étnica a otras fuentes de datos.



<sup>2</sup> Este conjunto de recomendaciones se orienta a la identificación de pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes. Sin embargo, cada país debe determinar si es pertinente incluir a otros grupos étnicos que también se encuentren en situaciones de vulnerabilidad y exclusión, tal como hace Colombia al considerar al pueblo Rom.

# 1. Recomendaciones generales sobre enfoque étnico

- i. De acuerdo a los estándares de derechos vigentes, incluir la identificación de pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes en los censos de población y vivienda a través del criterio de autoidentificación, y promover su visibilidad (cuantificación y caracterización) en la producción de información estadística nacional.
- ii. Garantizar la plena y efectiva participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en igualdad de condiciones en todas las etapas del proceso censal, desde la formulación y aplicación del cuestionario, las pruebas piloto, campañas de sensibilización, la recopilación de datos, sistematización, análisis y difusión de la información.
- iii. Evaluar mediante la implementación de pruebas previas toda alternativa que permita explorar la incorporación del enfoque étnico en los censos de población de América Latina y el Caribe, tomando en consideración los diferentes problemas que puedan presentarse según los contextos sociales y geográficos del país, para producir información estadística válida y confiable, que dé cuenta del carácter pluriétnico y la diversidad cultural de las poblaciones de la región.

Centrando la mirada en el operativo censal en general, hay varias consideraciones que merecen atención. Para lograr una buena cobertura se recomienda poner particular cuidado en las zonas de difícil acceso, donde suelen asentarse los indígenas. Sin perjuicio de ello, los Estados deben respetar los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en proceso de contacto inicial.

Cada país deberá considerar los diferentes contextos socioterritoriales, identificando las áreas monolingües y multilingües para afrontar anticipadamente las necesidades de traducción de los cuestionarios; la capacitación de los encuestadores y supervisores, que deberían pertenecer a las comunidades indígenas y afrodescendientes respectivas; el diseño adecuado de las campañas de comunicación y la difusión de los resultados con pertinencia cultural y lingüística, entre otras características.

Las campañas de comunicación juegan un rol central, y deberían diseñarse y dirigirse a los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes para fortalecer los procesos de revitalización étnica y para que ellos asuman su identidad en el proceso censal, sobre todo en los ámbitos urbanos. También se deben elaborar campañas dirigidas a la sociedad en general, para que se reconozca y respete la diversidad cultural característica de la región y esto impacte positivamente en el operativo.

Tanto la producción de información sobre los pueblos indígenas y los afrodescendientes como los mecanismos participativos, como ya se dijo, deberían contar con un marco institucional establecido, con recursos humanos y financieros adecuados. Un primer paso para lograrlo puede ser la creación de una instancia técnica conformada por equipos de trabajo multidisciplinarios y multiétnicos que se encarguen de coordinar las actividades relacionadas con el tema, en particular aquellas vinculadas con el censo.

También es importante que los países generen y fortalezcan su capacidad nacional para utilizar y difundir la información sobre los pueblos indígenas y los afrodescendientes recolectada mediante el censo, y que lo hagan en un sentido bidireccional: por una parte, democratizando el conocimiento técnico entre los profesionales, técnicos y líderes indígenas y afrodescendientes, y por la otra, formando a los productores de información y a quienes tienen la función de tomar decisiones al respecto en torno a la cosmovisión, la cultura y las prácticas de estos grupos sociales.

En el resto de los módulos de esta Caja de herramientas puede encontrarse un mayor detalle de todas estas recomendaciones referidas al proceso censal.



## 2. Recomendaciones específicas acerca del enfoque de los pueblos indígenas

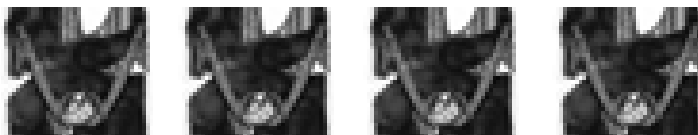
Considerando específicamente la *identificación de los pueblos indígenas*, se recomienda **incluir en las próximas boletas censales una pregunta de autoidentificación aplicable a todas las personas**, manteniendo así la línea que ha seguido la mayor parte de los países de la región en los relevamientos de 2000.

Aquellos países que continúan utilizando el idioma como aproximación a la magnitud de los pueblos indígenas deberían incluir también la autoidentificación, acogiendo de este modo el enfoque de los derechos. Además, hay elementos técnicos que limitan el uso exclusivo de la lengua para un acercamiento cuantitativo a este ámbito de la realidad social. Como se comentó, el idioma indígena se ha ido perdiendo por diversos factores, y por eso este indicador tiende a subestimar la cantidad de personas que pertenecen a los pueblos indígenas y a distorsionar sus características sociodemográficas —de este hecho se derivan pirámides de población falsamente envejecidas, por ejemplo. De todos modos, es relevante consultar sobre el idioma, porque permite profundizar en la caracterización y construir indicadores de derechos colectivos.

Respecto a la formulación de las preguntas de autoidentificación y las categorías utilizadas en ellas, la principal indicación es hacerlo en conjunto con los pueblos indígenas. Partiendo de esa base, podrían atenderse algunas recomendaciones sustentadas por las experiencias previas:

- Si el país indaga también por otros grupos étnicos, evaluar la necesidad de que la pregunta sobre pueblos indígenas se realice por separado, para **evitar una clasificación que involucre categorías poco específicas** o ambiguas (por ejemplo, mestizos). Además que esto sería política y conceptualmente incorrecto, la experiencia de algunos países ha mostrado que conduce a problemas en la captación de la población indígena.

- Según el contexto de cada país, la **cláusula introductoria de la pregunta debería ser lo más directa posible**, evitando largos enunciados que difícilmente serán leídos por el encuestador o que pueden conducir a diversas interpretaciones por parte del encuestado, o ambas cosas.
- Si bien el término *“pueblo indígena”* es el que se adopta a nivel internacional, cada país debería **utilizar los términos que reconocen los propios pueblos**; en el Ecuador, por ejemplo, se reconocen como *“pueblos”* y *“nacionalidades”*, en la Argentina como *“aborígenes”*.
- Es fundamental incluir no solamente el autorreconocimiento como indígena sino identificar también a qué pueblo específicamente pertenece la persona, y hacerlo en todo el territorio nacional. Por lo tanto, se recomienda **incluir categorías de respuesta que correspondan a los diferentes pueblos indígenas que existen en el país**. En caso que ello no fuera posible debido a su gran cantidad habría que evaluar la posibilidad de listar al menos los principales pueblos y dejar la opción abierta para que se especifiquen los restantes. Cabe señalar que la utilización de nuevas tecnologías debería favorecer la captación de los diferentes pueblos indígenas aún en los casos como el Brasil, donde existen más de 200. Algunos países enumeran únicamente a los pueblos indígenas reconocidos en sus instrumentos jurídicos o de política, originarios del país. En estos casos, **se recomienda incluir además la categoría de *“otro pueblo indígena”*, solicitando especificarlo**. Esto resulta relevante, por ejemplo, para estudiar la migración internacional de los pueblos indígenas, al menos en los países de destino.
- En caso de introducir cambios en la pregunta de autoidentificación, se sugiere **realizar pruebas piloto**, considerando los diferentes problemas que puedan presentarse según los contextos sociales y geográficos. Una opción puede ser probar las preguntas en las encuestas de hogares que habitualmente realiza el país.



Ahora bien, el enfoque étnico supone mucho más que la inclusión de preguntas de autoidentificación e idiomas indígenas. Un asunto significativo y complejo es el de la pertinencia cultural de los contenidos de la boleta censal —o del instrumento que se trate. Los pueblos indígenas han planteado en diversos foros nacionales e internacionales que los indicadores sociales habitualmente utilizados para caracterizarlos no siempre reflejan sus necesidades y preocupaciones específicas, y esto es comprensible si se considera que tales indicadores se han definido desde un concepto de desarrollo del mundo occidental. Para responder a las diferentes demandas, se recomienda avanzar en tres direcciones:

- i. **incluir en el plan de generación de información e investigaciones específicas** de los censos de 2010 la desagregación según pueblos indígenas,
- ii. **revisar y adaptar los instrumentos existentes;** y
- iii. **diseñar nuevas herramientas e indicadores acordes a sus modos de vida y sus requerimientos particulares**, tal como aquellos que permiten monitorear los derechos colectivos.

Sobre la posibilidad de considerar nuevos instrumentos, una estrategia podría ser aquella que han seguido algunos países de la región, al realizar un “*censo indígena*” en paralelo al censo general (Costa Rica, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela). Si se escoge esta opción, la recomendación apunta a **diseñar un formulario complementario que forme parte del proceso censal, aplicable en los territorios indígenas** —y no la realización de un censo independiente. En este sentido, **la pregunta de autoidentificación debe formar parte del cuestionario general que se administrará en todo el país**. El formulario que se diseñe para los territorios indígenas debería permitir disponer de una **batería mínima de preguntas comunes y comparables** a nivel nacional, **adecuar otras variables a los contextos territoriales** (como hace la República Bolivariana de Venezuela respecto de los ítems de equipamiento del hogar), e **incorporar nuevas dimensiones**, como el reconocimiento de las actividades tradicionales indígenas. El Paraguay y el Perú aplicaron también un **cuestionario comunitario** (véase el recuadro 2 con el caso del Paraguay), experiencias que podrían servir de base para incluir en la próxima ronda información

que permita monitorear los derechos colectivos. Otra modalidad puede ser la adoptada por la Argentina, país que ejecutó una **Encuesta complementaria de pueblos indígenas** como parte del proceso censal. Esta encuesta se llevó a cabo con posterioridad al censo de 2001, y se diseñó precisamente para captar las especificidades de los pueblos indígenas con una muestra nacional. Las encuestas post-censales que realizan el Canadá o Australia son otras opciones. Se recomienda entonces que en la próxima ronda censal los países exploren estas u otras alternativas acordes a sus realidades.

La adecuación de la boleta censal, por su parte, supone **revisar las dimensiones, variables y categorías utilizadas, evaluando nuevos elementos que podrían incorporarse para construir un instrumento más inclusivo y con mayor consideración de la diversidad cultural**. Esta tarea debe realizarse en conjunto con los pueblos indígenas, y se pueden tomar como marco de referencia las recomendaciones que brinda el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en esta materia y las orientaciones establecidas en el manual oficial de las Naciones Unidas sobre los censos. Un ejemplo concreto: en la consulta por el tipo de asistencia escolar podría incluirse una opción acerca de la educación intercultural bilingüe.

Como un modo posible de encauzar este reclamo por la adecuación cultural de los indicadores que surgen de los instrumentos de captación de datos, se recomienda **incluir al menos una pregunta relacionada al idioma indígena**, atendiendo al hecho que varios países de la región cuentan con bastante experiencia al respecto —con preguntas sobre el idioma hablado, la lengua materna o el idioma en el que se aprendió a hablar. De ser posible una única pregunta, se sugiere **que se realice a aquellas personas que pertenecen a algún pueblo indígena**, por ejemplo: *“¿habla usted la lengua de su pueblo?”*, aplicada solo a quienes contestan afirmativamente sobre la pertenencia a pueblos indígenas. Ciertamente esto restringe el análisis, pero se sugiere como un mínimo deseable. Ello permitiría construir indicadores de derechos de los pueblos indígenas, como el porcentaje que habla su propia lengua. La realidad de cada país podría suponer que la pregunta sobre hablantes de lenguas indígenas se hiciera a toda la población, con independencia de su pertenencia étnica (como en México o el Estado Plurinacional de Bolivia). Cualquiera sea la elección —lengua hablada o idioma materno—,



y aún cuando se consideren otros idiomas de interés [como el español, el inglés u otro], **las categorías deberían ser no excluyentes.**

**En los países que han reconocido territorios y tierras indígenas** —quenonecesariamente coinciden con los límites político-administrativos del país— **se debe incluir la identificación correspondiente en la boleta censal.** Todos los países deberían evaluar la posibilidad de definir los espacios y límites territoriales de los diferentes pueblos indígenas, tarea que debe acompañarse del desarrollo de la cartografía respectiva, y que debe realizarse junto con los pueblos. En este sentido, se recomienda **considerar todos los elementos que permitan vincular los microdatos censales a las unidades territoriales indígenas en la preparación de la cartografía,** con el propósito de efectuar una georreferenciación válida de la información.

La perspectiva de los derechos territoriales implica que los sistemas estadísticos sean capaces de brindar información sobre diversos aspectos de los territorios indígenas (sociales, demográficos, bióticos, fisiográficos, entre otros), incluida la ubicación de los asentamientos humanos y su distribución espacial. Pero ocurre que, en general, las unidades político-administrativas no coinciden con los territorios indígenas, por más que se tomen a escalas menores, y en muchos casos resulta difícil reconstruir estas unidades territoriales a partir de los segmentos censales, lo que obstaculiza la posibilidad de acoger estos requerimientos. Es por eso que determinar los límites geográficos del territorio considerando los límites reales de la interacción sociocultural de cada pueblo se transforma en un elemento central. Esta tarea puede resultar compleja, por ejemplo, cuando diversas etnias residen en un mismo espacio territorial, o cuando los integrantes de un pueblo se extienden por un continuo territorial atravesando extensas áreas geográficas del país (como en México y Guatemala). De todos modos, como en tantos otros campos de la realidad que se pretende conocer, las dificultades que se presentan en su abordaje no pueden implicar barreras. Además, hay países que han logrado avances en esta materia, como el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela.

### 3. Recomendaciones específicas acerca del enfoque de los afrodescendientes

La *identificación de los afrodescendientes* está menos extendida en los censos de la región, por eso, se recomienda que en la próxima ronda **se amplíe el número de países que consideran su captación**, puesto que desde una perspectiva de derechos es irrelevante el hecho que estas poblaciones puedan representar una minoría en el país. Es necesario superar el desequilibrio entre la identificación de los pueblos indígenas y la de los afrodescendientes, al menos en los países que ya tienen preguntas de identificación étnica. También se recomienda **mantener la autoidentificación como criterio de clasificación**. Dada la particular relación de la población afrodescendiente con la noción de pueblo, antes comentada, **será necesario que en cada país se evalúe, en conjunto con las organizaciones afrodescendientes, cuál es la mejor manera de captarla, de acuerdo con las realidades nacionales.**

En este caso es especialmente importante **prestar atención a los términos utilizados en la redacción de la pregunta**, ya que la de afrodescendiente corresponde a una distinción étnico-racial, aún cuando el término local para designarla puede ser una categoría fenotípica como “negro”. También es **preciso considerar los diferentes significados locales de las categorías usadas y de sus variaciones sociales y territoriales**. Además de las actitudes opuestas que puede generar la nominación “negro”, por ejemplo, que tiene una carga estigmatizante entre la población blanca o mestiza pero para algunos afrodescendientes representa una reivindicación sociorracial, también ocurre que ciertos grupos afrodescendientes no se reconocen con esta denominación ni con el color de la piel, sino con términos propios, como los raizales del Archipiélago de San Andrés y Providencia o los palenqueros de San Basilio, en el caso de Colombia. Algunos países utilizan una denominación que se asocia a la nacionalidad, como los afroecuatorianos en el Ecuador o los afrocolombianos en Colombia. **Si se usan estas denominaciones, se recomienda considerar también una categoría referida a los afrodescendientes que no necesariamente poseen la nacionalidad del país donde son censados**. Y aunque suene reiterativo, la relevancia de sus consecuencias lo justifica: en caso de adoptar una clasificación que privilegie las categorías raciales

vinculadas al color de la piel, la pregunta sobre los pueblos indígenas debería hacerse de manera separada.

En algunos países de la región hay grupos afrodescendientes que conservan también un idioma propio, e incluso una fuerte identidad étnico-territorial. **Por lo tanto, las recomendaciones realizadas para los pueblos indígenas en relación al idioma y la territorialidad se aplican también para estos casos**, y se sugiere en consecuencia identificar y considerar estas realidades en cada país.

Como todo proceso social, la incorporación del enfoque étnico a las fuentes de datos, los debates conceptuales, metodológicos pero también políticos que le anteceden y la producción y análisis de información sobre estos grupos sociales que se deriva de ella no ha sido un proceso lineal. Más bien se ha tratado de un camino anudado de ensayos, errores y nuevos intentos, que sin embargo ha implicado un avance y la aproximación a una propuesta relativamente consistente y bastante consensuada. El acercamiento a “fórmulas” cada vez más apropiadas y legítimas depende de una férrea voluntad política y, sobre todo, del compromiso con la necesidad de asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes. Para saber, es preciso escuchar.

Considerando la experiencia censal previa de la región en estos asuntos, se deben mantener o incluir—si aún no se lo ha —hecho preguntas de autoidentificación de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

También se necesita mejorar sustantivamente la calidad de esta información y su institucionalización, para lo que la participación es una condición sine qua non.

Es imprescindible avanzar en la incorporación del enfoque étnico, que supone mucho más que las preguntas de identificación, ya que implica considerar también la adecuación cultural del instrumento (conceptos, dimensiones, variables, categorías) o el diseño de otros nuevos, la revisión cartográfica, la adecuación cultural de los métodos y materiales de sensibilización, la capacitación y difusión, y un análisis contextualizado en las realidades culturales y territoriales de cada pueblo.

## Recuadro 2

# EL SEGUNDO CENSO NACIONAL INDÍGENA DEL PARAGUAY

*Una experiencia de diálogo cultural*

El Paraguay es uno de los dos países latinoamericanos que ha realizado un censo indígena durante este siglo (el otro es la República Bolivariana de Venezuela). Su experiencia es un claro ejemplo de preocupación por lograr la participación de los pueblos indígenas en todo el operativo censal y por asumir a cabalidad la necesidad de pertinencia cultural del instrumento de recolección de los datos.

Uno de los aspectos novedosos de este proceso fue la utilización de dos cuestionarios, uno general y otro comunitario. El primero contenía un conjunto de preguntas destinadas a captar los datos de la población y las viviendas en diversas dimensiones, manteniendo las mismas variables empleadas en el censo general —aplicado simultáneamente—, para que los resultados fuesen comparables. El cuestionario comunitario se administró mediante entrevistas a los líderes indígenas de todas las comunidades y aldeas nativas, y buscaba recabar información sobre aspectos como la situación actual de tenencia de las tierras indígenas, el acceso a la justicia, los servicios con que cuentan las comunidades, la presencia de misioneros en ellas y las actividades económicas tradicionales.

La tarea del proceso censal que con más contundencia mostró la decisión de lograr un cuestionario culturalmente pertinente fue su traducción oral y escrita a numerosas lenguas indígenas. Primero se hizo una traducción a los idiomas nivaclé y enxet sur, que son los que hablan las etnias de mayor población en la zona chaqueña. La tarea estuvo a cargo de indígenas de estos pueblos, la mayoría maestros. Estas traducciones sirvieron de base para las demás.

El censo experimental había permitido concluir que las traducciones debían favorecer la oralidad, y por eso se hicieron 12 traducciones de los cuestionarios a igual cantidad de lenguas indígenas, que fueron grabadas en estudios de radio por los propios indígenas. Incluso se logró una traducción al manjuí, una lengua en peligro de desaparición.

Aunque parece un dato anecdótico, el modo en que se logró la traducción a esta lengua merece un lugar en el relato, porque revela el compromiso real con los objetivos que se fijaron para el censo: reconocer la diversidad cultural y asegurar la plena participación de los pueblos indígenas. Los manjuí, etnia que según el censo de 1992 tenía un escaso número de miembros (319), viven frecuentemente mimetizados dentro de algunas comunidades nivaclé; quizás es esa

la razón del peligro de desaparición que experimenta su lengua. Para lograr esta traducción se obtuvo la colaboración de un indígena nivaclé cuyo suegro es manjuí. La longevidad de este último impedía su traslado a la ciudad para hacer el registro sonoro, por lo que su yerno actuó como traductor e intermediario.

La instancia del censo experimental también había permitido detectar el bajo nivel de escolaridad de los censistas y supervisores indígenas, hecho que implicó reformular el proceso de capacitación. Básicamente, se rediseñaron los materiales escritos, incluyéndose dibujos y gráficos para facilitar la comprensión.

Hubo asimismo una preocupación por lograr un anclaje simbólico de los indígenas con el operativo censal. Por ejemplo, el logotipo de identificación del operativo fue una sonaja, instrumento utilizado en rituales y fiestas indígenas de pueblos de numerosos países de la región.

Otro elemento relevante, ya en la etapa post-censal, fue la generación de una instancia de capacitación en aspectos culturales de los pueblos indígenas para los críticos y codificadores de los datos recolectados, a cargo de especialistas en el tema. Incluso se organizó una visita al Chaco, para conocer algunas de las comunidades ubicadas en esa región.

En un documento inédito sobre las oportunidades y desafíos que supone la ronda censal de 2010 para el enfoque étnico (Servín, 2009) se recuerda una anécdota sobre esta experiencia paraguaya que revela la importancia de generar estos espacios de diálogo intercultural para lograr información precisa y pertinente. Ante la consulta a los adultos varones sobre su “ocupación principal”, muchos apelaban al uso de una palabra muy generalizada en el pueblo nivaclé: “junteros”, que no estaba incorporada en el listado de las categorías económicas elaborada por los técnicos de estadísticas. Este término remite a aquello que los líderes de la etnia consideraban su labor principal: asistir permanentemente a juntas, sobre todo fuera del ámbito comunitario, en representación de su comunidad. Por eso se decidió elaborar un listado de palabras “nuevas” que permitiera a los usuarios de la información una mayor comprensión, y que fue incorporado en el glosario de la publicación de los resultados finales.

Fuentes: Oscar Barrios, “La experiencia paraguaya del Censo Nacional Indígena 2002”, documento presentado en el Seminario internacional “Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programas”, Santiago, CEPAL, 27 al 29 de abril de 2005; Jorge Servín, “Pueblos indígenas y afrodescendientes, diferencias y afinidades para una misma oportunidad: la ronda de los censos nacionales 2010-2012”, inédito.



## FUENTES CONSULTADAS

Antón, Jhon y Fabiana Del Popolo (2009), "Visibilidad estadística de la población afrodescendiente de América Latina: aspectos conceptuales y metodológicos", en J. Antón y otros, *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos*, serie *Población y desarrollo*, N° 87 (LC/L.3045-P), Santiago, CEPAL.

---

Bucheli, Marisay Wanda Cabella (2007), "Perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial. Informe temático, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006", Montevideo, UNFPA, PNUD e Instituto Nacional de Estadística, mimeo.

---

CEA, CELADE y UNFPA (Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL/Grupo de trabajo sobre censos, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía y Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2009), "Recomendaciones para los censos de 2010 sobre cartografía censal, migraciones, enfoque étnico y cobertura censal", Santiago, inédito.

---

CELADE-CEPAL (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), "Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico: hacia una construcción participativa con pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina", serie *Seminarios y conferencias* N° 57 (LC/L.3095-P), Santiago, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.79.

---

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), *Panorama social de América Latina 2006*, (LC/G.2326-P/E), Santiago de Chile, febrero.

---

Del Popolo, Fabiana (2008), *Los pueblos indígenas y afrodescendientes en las fuentes de datos: experiencias en América Latina*, serie *Documento de proyecto*, N° 197 (LC/W.197), Santiago, CEPAL.

---

González Pazos, Jesús (2006). Bolivia: la construcción de un país indígena. Documento de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), Bolivia.

---

Gundermann, K. Hans, Jorge Iván Vergara del S. y Rolf Foerster G. (2005), "Contar a los indígenas en Chile: autoadscripción étnica en la experiencia censal de 1992 y 2002", *Estudios Atacameños* N° 30, Instituto de Investigaciones Arqueológicas de la Universidad Católica del Norte y Museo R. P. Gustavo Le Paige, [en línea], (<http://www.scielo.cl/pdf/eatacam/n30/art06.pdf>).

Hasembalg, Carlos (2006), "Ciclos de vida y desigualdades raciales en Brasil", en *Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas, serie Documentos de Proyectos* N° 72 [LC/W.72], CELADE-División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile, mayo.

---

Magno de Carvalho, José y Charles Wood (2005), "Estimating the stability of census-based racial/ethnic classifications: the case of Brazil", documento presentado a la XXV Conferencia Internacional de Población de la IUSSP, Tour, Francia.

---

Martínez Cobo, José (1986), "Who are the indigenous peoples? A working definition", International Work Group for Indigenous Affairs, [en línea] <[www.iwgia.org/sw310.asp](http://www.iwgia.org/sw310.asp)>, consultado el 26 de diciembre de 2008.

---

Mindiola, Omaira (2006), "Gobernabilidad y consulta previa a los pueblos indígenas", Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL), [en línea], <[http://www.focal.ca/pdf/consulta\\_previa.pdf](http://www.focal.ca/pdf/consulta_previa.pdf)>.

---

OIT [Organización Internacional del Trabajo] (2006), *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, Santiago, [en línea], <<http://www.oitchile.cl/pdf/Convenio%20169.pdf>>.

---

Stavenhagen, Rodolfo (2001), "El derecho a la sobrevivencia: la lucha de los pueblos indígenas en América Latina contra el racismo y la discriminación", Santiago de Chile, CEPAL-BID, mimeo.



