

Panorama de la
institucionalidad social
de los **Pueblos Indígenas**
y su aporte a la cohesión social
de **América Latina**

Ana María Oyarce Pisani



NACIONES UNIDAS



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

[Deseo registrarme](#)

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:



<https://bit.ly/m/CEPAL>



Panorama de la institucionalidad social de los Pueblos Indígenas y su aporte a la cohesión social de América Latina

Ana María Oyarce Pisani



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN



Este documento fue preparado por Ana María Oyarce Pisani, Consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Carlos Maldonado Valera, Oficial de Asuntos Sociales de dicha División, como parte de las actividades del Proyecto de Conocimiento para el Desarrollo "Políticas de cohesión social para un desarrollo social inclusivo en América Latina (2023-2025)", implementado por la CEPAL y el Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz de la Sierra (Estado Plurinacional de Bolivia), en el marco del Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe (INTERCOONECTA) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Se agradecen los valiosos comentarios y colaboración sustantiva de Felipe Mahaluf, Daniela Huneus, Natacha Leroy, Claudia Robles y Rodrigo Martínez, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y de Fabiana Del Popolo, del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

Se reconoce y recuerda muy especialmente a Malva-Marina Pedrero, por los valiosos aportes realizados a los temas de los que trata este documento.

La autora agradece, asimismo, la retroalimentación y los comentarios de Silvia Magdalena Vaca Sotomayor, Responsable de Programas de Cooperación, y de Rosemary Amils, Asesora Técnica en Gestión de Proyectos, ambas del Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz de la Sierra, así como las observaciones y aportes de Ernesto Marconi, Coordinador del Área de Proyectos del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC), y de Rodrigo de la Cruz, Luis Alfredo Rojas y Carmen Sotomayor, de la misma organización.

Las Naciones Unidas y los países que representan, así como la AECID, no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas, los países que representan o la AECID a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

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

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2025/31
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2025
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2500199[S]

Catálogo General de Publicaciones Oficiales: <https://publicacionesoficiales.boe.es>
NIPO en papel: 109-25-009-X
NIPO en línea: 109-25-015-X

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura, Santiago de Chile
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
Av. Reyes Católicos 4, 28040 Madrid, España

Esta publicación debe citarse como: Oyarce Pisani, A. M. (2025). Panorama de la institucionalidad social de los Pueblos Indígenas y su aporte a la cohesión social de América Latina. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2025/31), Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. Algunos elementos de la situación de los Pueblos Indígenas en América Latina	7
A. Diversidad sociodemográfica y territorial: un desafío para las políticas públicas	7
B. Pobreza y desigualdad estructural	9
C. Otra cara de la herencia colonial: violencia y criminalización de los movimientos sociales indígenas	10
II. Apuntes para una institucionalidad sobre los Pueblos Indígenas orientada a la cohesión y al desarrollo social inclusivo	13
A. Institucionalidad y desarrollo social inclusivo: el círculo virtuoso para políticas públicas efectivas, eficientes, sostenibles y transparentes que apunten a la cohesión social.....	14
B. Los Pueblos Indígenas: antiguos nuevos actores y la necesidad de un cambio de paradigma	16
III. Las dimensiones de la institucionalidad sobre los Pueblos Indígenas en la región	19
A. La dimensión jurídico-normativa	19
1. La institucionalidad en el ámbito internacional	19
2. Avances normativos nacionales	22
B. La dimensión organizacional	24
1. Entidades rectoras nacionales y sus características	24
2. Entidades dedicadas a los Pueblos Indígenas en los Ministerios de Desarrollo e Inclusión Social	28
3. Mecanismos de participación de los Pueblos Indígenas en las instituciones e instancias rectoras	29
C. La dimensión técnico-operativa: herramientas y mecanismos de gestión	31
1. Planes, estrategias, políticas y/o programas específicos sobre Pueblos Indígenas	31
2. Sistemas de información y registro	34
D. Dimensión financiera	36

IV. Conclusiones, desafíos y propuestas	41
V. Bibliografía	45
Anexo A1.....	47

Cuadros

Cuadro 1	Países de América Latina que han ratificado el Convenio 169 de la OIT	20
Cuadro 2	América Latina (17 países): principales instituciones a cargo de diseñar políticas públicas de reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas	25
Cuadro 3	América Latina (14 países): mecanismos de participación de los Pueblos Indígenas en las instancias principales de reconocimiento de sus derechos.....	30
Cuadro 4	América Latina (17 países): planes y políticas para Pueblos Indígenas (vigentes al año 2024)	31
Cuadro 5	América Latina (17 países): inclusión de la autoidentificación indígena en censos y encuestas de hogares.....	35
Cuadro 6	América Latina-Abya Yala (4 países): presupuesto público instituciones rectoras de políticas indígenas	37
Cuadro 7	América Latina: recursos destinados a financiar las políticas sociales de Pueblos Indígenas por organismo rector según países seleccionados	39
Cuadro A1.1	América Latina (17 países): principales leyes y decretos sobre derechos de Pueblos Indígenas	48
Cuadro A1.2	América Latina (países seleccionados): políticas y/o Programas específicos sobre Pueblos Indígenas en los Ministerios de Desarrollo Social (vigente en los últimos 5 años)	52
Cuadro A1.3	América Latina (17 países): instituciones sobre Pueblos Indígenas	53

Gráficos

Gráfico 1	América Latina (9 países): tasa de pobreza de la población indígena y no indígena alrededor de 2015, 2020 y 2022	9
Gráfico 2	Principales instituciones a cargo de diseñar políticas públicas de reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas según entidades a las que pertenecen.....	26

Recuadros

Recuadro 1	Procesos de criminalización de las demandas territoriales de los Pueblos Indígenas: indicios de una institucionalidad débil que limita el avance hacia la cohesión social.....	11
Recuadro 2	Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) y su relevancia para la institucionalidad	15
Recuadro 3	El "Buen Vivir" y su aporte a las nuevas conceptualizaciones de desarrollo social	17
Recuadro 4	El reconocimiento constitucional de los territorios indígenas.....	23
Recuadro 5	El gasto público en Pueblos Indígenas: el caso de México.....	37

Diagrama

Diagrama 1	Elementos constitutivos, habilitadores y políticas para la cohesión social	14
------------	--	----

Introducción

América Latina y el Caribe enfrenta tres trampas del desarrollo: una baja capacidad para crecer, altos niveles de desigualdad con baja movilidad social y débil cohesión social, y capacidades institucionales limitadas con una gobernanza frágil (CEPAL, 2024a). A ello se suma la crisis climática y la dificultad de asegurar un desarrollo ambiental sostenible. Esta crisis multidimensional, que se enmarca en un escenario geopolítico global complejo, plantea tanto desafíos como oportunidades para los países de la región. Superarla exige estrategias para abordar la desigualdad estructural y las brechas institucionales para la construcción de sociedades inclusivas y cohesionadas, así como para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que plantea la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

En este contexto, la CEPAL plantea la necesidad de actuar sobre las causas estructurales de la desigualdad, esto es, sobre los procesos que configuran la matriz de la desigualdad social (CEPAL, 2016). Para ello, es necesario una visión integral e interseccional, que fortalezca tanto las políticas públicas y las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones, como los espacios de diálogo social para avanzar hacia un desarrollo inclusivo (CEPAL, 2023; 2024a, b). Se trata de avanzar no solo en los “qué” sino también hacia el “cómo” gestionar las transformaciones profundas de la gobernanza, la institucionalidad y la cohesión social, adaptándose a las nuevas condiciones de la geoeconomía y la geopolítica mundiales (Salazar-Xirinachs, 2024).

La persistencia de altos niveles de pobreza y exclusión da cuenta de un patrón estructural que responde a los procesos históricos que han marcado a la región (Del Popolo, 2017; CEPAL-FILAC, 2020; CEPAL, 2024c). Desde esta perspectiva, la pertenencia étnico-racial se configura como uno de los ejes estructurantes de la desigualdad social en la región, entrelazado con otras dimensiones como el género, el territorio, la edad, el nivel socioeconómico, la situación migratoria y la orientación sexual, entre otras. La matriz de desigualdad que configuran estos ejes requiere por tanto un abordaje multidimensional, interseccional, integral y territorializado (CEPAL, 2016; FILAC, 2020). En ese abordaje, un aspecto urgente es fortalecer la institucionalidad destinada a los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe desde una lógica transversal y no solo sectorial, basada en el diálogo intercultural, el derecho a la autodeterminación y a sus propias formas de organización (CEPAL, 2023).

En ese escenario, la cohesión social, comprendida como la capacidad de una sociedad y sus instituciones democráticas de promover relaciones sociales de igualdad y generar sobre esa base un sentido de pertenencia y una orientación al “bien común” (Maldonado y otros, 2021), requiere avanzar en

el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas y su inclusión efectiva. Asimismo, dado que el respeto a los derechos humanos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas forma parte de la construcción del “bien común”, cualquier política e iniciativa desde el Estado para respetarlos requiere una institucionalidad para este grupo de la población (Del Popolo, 2017). Este tema en particular es prioritario para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con quien la CEPAL ha trabajado desde el año 2018, en colaboración con el Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz, Estado Plurinacional de Bolivia (CFCE-SCZ), en el marco de INTERCOONECTA (Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe). Este documento forma parte del esfuerzo conjunto de CEPAL y AECID para avanzar en el análisis de la cohesión social con énfasis en los derechos de los Pueblos Indígenas de la región.

A su vez, la institucionalidad social para garantizar los derechos sociales, políticos y culturales de los Pueblos Indígenas —especialmente en torno a la inclusión, el bienestar, la erradicación de la pobreza y el respeto de la diversidad— enfrenta profundos desafíos en el contexto actual (CEPAL, 2024b). En ello destaca un cambio de paradigma para superar un enfoque asistencialista que los concibe como “sectores vulnerables” y avanzar hacia su reconocimiento como sujetos colectivos de derechos, consagrado en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales 1989 N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por la mayoría de los países de la región.

En ese marco, este documento tiene por objetivo analizar la institucionalidad orientada a los Pueblos Indígenas en 17 países de América Latina, identificando sus principales mecanismos, estructuras y desafíos para el cumplimiento efectivo de sus derechos. El primer capítulo presenta un panorama sociodemográfico de los Pueblos Indígenas en la región, destacando el aumento poblacional, su heterogeneidad y las brechas en pobreza, ruralidad y criminalidad territorial. El segundo capítulo examina el marco conceptual de la cohesión social, poniendo atención a las dimensiones relacionales y en la necesidad de una institucionalidad sólida para el desarrollo social inclusivo. El tercer capítulo analiza las cuatro dimensiones de la institucionalidad social: i) jurídico-normativa, ii) organizacional, iii) técnico-operativa y iv) financiera. En esta sección se destacan los avances y vacíos que existen en cada una, incluyendo en especial la falta de desagregación presupuestaria. Por último, el cuarto capítulo entrega conclusiones y propuestas, destacando la urgencia de fortalecer las capacidades TOPP de las instituciones, el replanteamiento de las causas estructurales que no permiten la plena inclusión de los Pueblos Indígenas desde una perspectiva intercultural, y la importancia de consolidar espacios de diálogo que reflejen el pluralismo democrático.

Considerando la diversidad jurídica, territorial, política y sociocultural de los Pueblos Indígenas, los procesos institucionales deben responder a tres dificultades clave. En primer lugar, desde un enfoque intercultural con una visión integral, holística, consonante con las cosmovisiones y epistemologías indígenas del “Buen Vivir” para fortalecer su identidad y sentido de pertinencia, deben abordar la resolución de conflictos y la generación de acuerdos respetando sus propios mecanismos de participación y formas de organizarse, a fin de ser pertinentes y significativos. En segundo lugar, deben desarrollarse en los ámbitos nacional, territorial y comunitario. Finalmente, deben reconocer que los Pueblos Indígenas son actores claves para avanzar hacia democracias pluriculturales y sostenibles, especialmente en un contexto de incertidumbres y de crisis climática actual.

I. Algunos elementos de la situación de los Pueblos Indígenas en América Latina

Las trampas del desarrollo mencionadas anteriormente tienen consecuencias particularmente agudas en el caso de los Pueblos Indígenas, debido a una persistente marginalidad estructural que ha configurado un escenario de círculos viciosos que se refuerzan mutuamente y limitan la capacidad de avanzar hacia mayores niveles de desarrollo (OCDE y otros, 2019), conduciendo a un estancamiento e incluso un deterioro en las condiciones económicas, sociales, institucionales y ambientales (CEPAL, 2024c). Lo anterior plantea la necesidad y el desafío de un abordaje desde un enfoque inclusivo, tendiente a la cohesión social, con políticas sustentadas en una institucionalidad sólida, que apunten a consensos en la búsqueda del “bien común”, y al fortalecimiento de la identidad étnica y territorial y del sentido de pertinencia, y se centren en la garantía de sus derechos individuales y colectivos, y el resguardo de sus tierras y territorios en su carácter de “anclajes de la diferencia” (CEPAL, 2007a; Del Popolo, 2017).

Complementariamente a la protección de sus tierras, un enfoque que considere a los Pueblos Indígenas como sujetos de derechos colectivos debe incorporar cuando menos: i) el derecho a la no discriminación; ii) el derecho a la integridad cultural; iii) el derecho de propiedad, uso, control y acceso a las tierras, territorios y recursos; iv) el derecho al desarrollo y bienestar social, y v) los derechos a la participación política y al consentimiento libre, previo e informado (CEPAL, 2007a; 2020; Del Popolo, 2017). En la última década también ha ganado terreno el reconocimiento del vínculo y rol de los Pueblos Indígenas en la defensa de los ecosistemas, aspecto relevante no solo para mejorar sus condiciones de vida, sino en favor del “bien común” de toda la sociedad, ya que estos realizan un gran aporte a la protección y sostenibilidad del medio ambiente, principalmente a través de la mantención de los bosques y espacios territoriales protegidos (CEPAL, 2020a; Pedrero, 2023).

A. Diversidad sociodemográfica y territorial: un desafío para las políticas públicas

Un aspecto fundamental para la institucionalidad y el diseño de políticas públicas pertinentes es conocer la magnitud y las características demográficas de los Pueblos Indígenas, ya que estas configuran un escenario socio-territorial complejo y diverso. Esto resulta importante para el desarrollo de planes

estatales orientados a garantizar sus derechos colectivos e individuales, especialmente en el caso de aquellos pueblos en riesgo de desaparición, no contactados y/o en aislamiento voluntario o de contacto inicial, respetando el derecho a la libre determinación (Medida 88 de la Conferencia sobre El Consenso de Montevideo, CEPAL, 2013)¹.

Según datos de Naciones Unidas hacia 2022, se ha observado un incremento en la población indígena en América Latina. Se calcula que viven 58,5 millones de personas indígenas en la región, representando el 10,4% del total poblacional. Este aumento es notable respecto a 2010, donde se estimaban 44,8 millones. Ello responde a dinámicas demográficas con mayor reconocimiento y autoidentificación, y también a la mejora en la inclusión censal de este grupo de la población (CEPAL, 2024c).

Destaca además la heterogeneidad de la población indígena. En términos relativos, los países con mayor proporción de población indígena son Guatemala, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Perú, y México, siendo este último aquel con mayor número absoluto de personas indígenas, alcanzado casi los 25 millones en 2022 (CEPAL, 2024).

En ese sentido, un rasgo que define a la población indígena es su diversidad histórica y cultural, que se expresa en la existencia de muchos pueblos diferentes, que han aumentado en la medida que los Estados y sus constituciones los han ido reconociendo de forma oficial. Este proceso ha sido impulsado por las demandas de los movimientos indígenas, y se refleja en los censos, que han incorporado progresivamente preguntas de autoidentificación y, en algunos casos, de pertenencia a pueblos específicos.

En el año 2000 se contabilizaban 617 pueblos en América Latina, cifra que en la actualidad ha aumentado a 826. Esta heterogeneidad se manifiesta en el número de pueblos específicos por país, desde el Brasil con 305 pueblos, hasta el Uruguay con únicamente dos. Por su parte, en Chile los Mapuche superan los 1,7 millones, mientras otros pueblos han declinado, como los Kawésqar que están en peligro de extinción (Del Popolo, 2017; CEPAL-FILAC, 2020).

En condiciones similares se encuentran numerosos grupos, especialmente en la Amazonía en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Colombia y el Perú, que, además de su vulnerabilidad demográfica, enfrentan una violencia estructural marcada por desplazamientos forzados e invasión de industrias extractivas, con la consiguiente degradación y contaminación de sus territorios. Los altos índices de mortalidad infantil y desnutrición son algunos indicadores que evidencian esta situación (Del Popolo, 2017). A esto se suma la existencia de al menos 200 pueblos en situación de aislamiento voluntario en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Colombia, el Ecuador, el Paraguay, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela (Del Popolo, 2017).

Además, se observa una gran diversidad socioterritorial, determinada por los contextos sociopolíticos de los países donde residen y por sus vínculos indisolubles con el territorio, así como por las particularidades socioculturales que configuran sus epistemologías y cosmovisiones. Hay países donde la población indígena es notoriamente más joven que la no indígena, como en Colombia, y otros donde, aunque más joven, las diferencias no son tan marcadas, como Guatemala, y países donde la población indígena es más envejecida, como en Chile (CEPAL, 2024c).

También, esta heterogeneidad se presenta según el lugar de residencia. Aunque en términos generales, la población indígena mantiene una mayor presencia en zonas rurales, especialmente en territorios de asentamiento histórico, los procesos de empobrecimiento y presión sobre estos territorios han impulsado una migración sostenida hacia zonas urbanas. Los censos recientes muestran una gama de situaciones: países como Colombia y Guatemala aún mantienen una alta ruralidad indígena, mientras que en Chile y el Perú, predomina su presencia en zonas urbanas. A pesar de ello, el vínculo con el territorio ancestral sigue siendo muy importante y muchas veces definitorio de su identidad. Sin embargo, habitar

¹ La estimación de la población indígena, principalmente bajo el criterio de la autoidentificación, no está exenta de dificultades y está además muy influenciada por dos fuerzas sociales opuestas: por una parte, procesos de larga data de discriminación y estigmatización del reconocimiento como indígenas que han tendido a la subestimación de estos pueblos y, por otra, por los movimientos de revitalización étnica, con la consecuente mayor autoidentificación en los censos y encuestas de población.

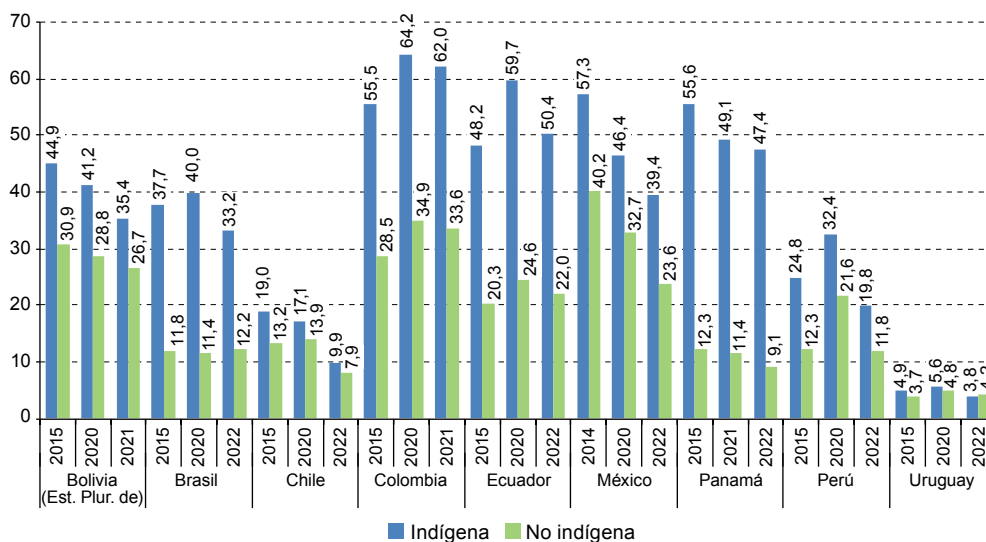
en el ámbito urbano no necesariamente implica mejores condiciones socioeconómicas. De hecho, se ha documentado que en muchos casos persisten —e incluso se intensifican— la discriminación estructural, la pobreza, la marginalidad y el racismo (Del Popolo, 2017; CEPAL, 2023).

B. Pobreza y desigualdad estructural

Uno de los rasgos más evidentes de la desigualdad en América Latina es la brecha persistente entre la población indígena y no indígena, la cual se expresa en múltiples dimensiones, entre ellas, la condición de pobreza. Esta desigualdad estructural se evidencia tanto en zonas urbanas como rurales, y se profundiza al considerar elementos como el género, el territorio y el acceso a derechos básicos (Del Popolo, 2017; CEPAL, 2020a; 2023).

El gráfico 1 da cuenta de que la población indígena presenta tasas de pobreza significativamente más altas que la población no indígena en casi todos los países representados. Esta brecha revela que la desigualdad estructural trasciende lo territorial, y se vincula a elementos históricos, institucionales y económicos.

Gráfico 1
América Latina (9 países): tasa de pobreza de la población indígena y no indígena alrededor de 2015, 2020 y 2022
 (En porcentajes)



Fuente: CEPAL, (2024c), *Población, desarrollo y derechos en América Latina y el Caribe: segundo informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (LC/CRPD.5/3)*, Santiago.
 Nota: En la población no indígena no se incluye a la afrodescendiente.

Cabe mencionar que durante la pandemia de COVID-19, la pobreza afectó de manera diferencial a los Pueblos Indígenas (Pedrero, 2023). A partir de los datos disponibles para 2015 y los años más recientes (2020, 2021 y 2022), se observan dos grandes tendencias: i) en el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, México y Panamá la pobreza de la población indígena disminuyó de manera sostenida. Destacan Chile, donde se redujo cerca de la mitad, y México, con una baja de 18 puntos porcentuales. Por otro lado, en el Brasil, Colombia, el Ecuador, el Perú y el Uruguay, la pobreza indígena aumentó en 2020 y bajó en 2022, pero no lo suficiente para alcanzar los niveles registrados en 2015, como en los casos de Colombia y el Ecuador (CEPAL, 2024c).

Además, la pobreza alcanza niveles más altos en las áreas rurales y los asentamientos indígenas históricos, al mismo tiempo que existe una mayor vulnerabilidad en el caso de las mujeres indígenas, que se expresa en condiciones económicas más desfavorables (Del Popolo, 2017; CEPAL/FILAC, 2020; Pedrero, 2023). Sin embargo, medir la pobreza exclusivamente por ingresos no permite capturar todas las dimensiones y carencias en que se manifiesta. Existen otros ámbitos fundamentales, como el acceso al agua potable y al saneamiento, a una vivienda digna o a la educación en los que siguen presentándose brechas sistemáticas en el caso de los Pueblos Indígenas (CEPAL/FILAC, 2020; Pedrero, 2023; CEPAL, 2024a).

C. Otra cara de la herencia colonial: violencia y criminalización de los movimientos sociales indígenas

En un escenario donde persisten las inercias coloniales, destaca la criminalización de la movilización y protesta indígena vinculada a la recuperación de sus territorios (CEPAL-FILAC, 2020), junto a un malestar social acumulado durante siglos producto de la discriminación, violencia estructural e institucional y un menor acceso al poder político. Esto supone un desafío para alcanzar una mayor cohesión social en América Latina con su plena inclusión, reconocimiento y participación.

La pandemia de COVID-19 reforzó la centralidad de esta problemática, apelando a la confianza y cooperación de las personas y actores sociales para enfrentarla. No obstante, los mayores costos en términos de vidas lo sufrieron los Pueblos Indígenas (Pedrero, 2023). Ya antes de la pandemia, la coyuntura regional e internacional no era propicia para el fortalecimiento de la cohesión social, y los impactos posteriores han sido profundos, configurando lo que se ha denominado “crisis prolongada” (CEPAL, 2020a) y “crisis civilizatoria” (De Souza Santos, 2020).

En este sentido, hay que señalar que precisamente desde América Latina han emergido nuevos paradigmas holísticos que ponen a la naturaleza en el centro de la atención y al ser humano como un actor más del bienestar del planeta. Estas epistemologías basadas en las cosmovisiones indígenas ofrecen un camino para avanzar hacia un desarrollo sostenible con pleno goce de los derechos humanos y de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas y una orientación hacia el “bien común”, una de las inquietudes más apremiantes sobre la cohesión social en América Latina (De Souza Santos, 2020; Quijano, 2014; CEPAL, 2020a).

En suma, ante una coyuntura histórica llena de viejos y nuevos desafíos para la sostenibilidad y la existencia de las sociedades, la cohesión social debe pensarse desde un enfoque de igualdad sustantiva de derechos y reconocimiento de la diversidad. El desafío mayor es cómo la institucionalidad y las políticas públicas apuntan a fortalecer los derechos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas, analizando, evaluando y fortaleciendo los elementos habilitadores y expresiones constitutivas de una cohesión social basada en dicho enfoque. A su vez, resulta relevante la promoción de mecanismos adaptados y participativos que permitan resolver conflictos de forma pacífica, y con ello construir las democracias plurinacionales del siglo XXI.

La violencia contra los movimientos indígenas se ha agudizado paralelamente a la demanda por sus derechos colectivos, particularmente en torno al acceso y recuperación de sus territorios ancestrales, el control de sus recursos naturales y a la gestión ambiental (véase el recuadro 1).

Los movimientos reivindicativos están conformados por actores sociales que históricamente son antiguos por tener una presencia precolombina, y desde fines del siglo XX también han emergido “nuevas” fuerzas sociopolíticas que enfrentan contextos de violencia. Al respecto, se suele apuntar que América Latina y el Caribe es la región sin conflictos armados más violenta del mundo (UNDOC, 2019). La violencia estructural, institucional y de género tiene múltiples efectos adversos sobre la cohesión social y la violencia arbitraria por parte del mismo Estado contra personas o grupos excluidos, como los Pueblos Indígenas, es un fenómeno corrosivo que agudiza la complejidad de los desafíos para la cohesión social. Por ejemplo, en el Estudio Global de Homicidios de 2023, se han reportado 1.733 asesinatos de defensores del medio ambiente a nivel mundial desde 2012; un 39% involucra a personas indígenas y el 11% son mujeres. América representa un 68% del total, seguido de Asia 25%, África (6%) y Europa/Oceanía con alrededor de 1% (UNDOC, 2023).

Recuadro 1

Procesos de criminalización de las demandas territoriales de los Pueblos Indígenas: indicios de una institucionalidad débil que limita el avance hacia la cohesión social

Los crímenes y homicidios son una manifestación de múltiples carencias en el ámbito de la institucionalidad y la inclusión social y económica. Además, indica los problemas para asegurar el cumplimiento de la ley, y permite incorporar de forma indirecta el tema de la seguridad pública, uno de los problemas más importantes en América Latina (CEPAL, 2023).

En este sentido, la criminalización de las demandas territoriales de Pueblos Indígenas constituye uno de los procesos más complejos y claramente limitantes de la cohesión social. En este contexto, la interrogante central es ¿en qué medida es posible la cohesión social de los Pueblos Indígenas en América Latina, marcada por la penalización y/u homicidios de dirigentes vinculados a la defensa de sus derechos colectivos?

La criminalización ha sido definida como “la puesta en marcha por parte de Estados de marcos jurídicos, estrategias y acciones político-judiciales con la intención de dar un tratamiento de ilegítimas e ilegales a las acciones de defensa y promoción de los derechos humanos con la finalidad de impedir, obstaculizar y desmotivar la labor de los defensores de tales derechos, que son desprestigiados y estigmatizados públicamente como criminales” (Echeverría, 2012, citado en CEPAL-FILAC, 2020, pág. 135). Es un proceso sistemático, complejo y extendido de control político, judicial y social contra las acciones de los Pueblos Indígenas y sus líderes en la exigencia del respeto y reconocimiento de sus derechos colectivos sobre las tierras y territorios.

En el contexto latinoamericano, esta situación ha sido denunciada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2006), que en su informe señala la represión y judicialización de entidades estatales y privadas en contra de los líderes y comunidades indígenas en la defensa de sus territorios y sus recursos naturales. Este proceso ha ido a la par con las políticas económicas que incentivan el extractivismo, desarrollo e inversión en proyectos energéticos y agroindustrias en territorios indígenas. En el estudio de CEPAL-FILAC (2020) se menciona que los conflictos asociados a la desprotección de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas constituyen el núcleo central de los procesos de criminalización de las movilizaciones indígenas. Un panorama de 13 países (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)) para el periodo 2015, muestra que en el primer semestre de 2019 se produjo un total de 1.223 situaciones de conflictos, siendo casi la mitad (43,5%) de proyectos mineros, con una gran prevalencia en Guatemala, México, Nicaragua y el Perú. Otros conflictos son gatillados por proyectos energéticos (18,8% de los casos) y son más gravitantes en México y Chile. En este último país, 3 de cada 10 casos se debe a conflictos suscitados por expansión agrícola y forestal, aunque estos en el conjunto del total de los 13 países solo representan el 6,5% de los conflictos.

A las estrategias que despliegan los Pueblos Indígenas—que van desde recursos judiciales y administrativos a acciones de protesta social y recuperación de sus tierras—, los Estados por lo general responden con represión y judicialización, con encarcelamiento de los líderes por largos períodos de prisión preventiva y vulneración del derecho a un juicio imparcial, tal como se ha documentado en algunos países como Guatemala, Honduras y Chile.

La situación de violencia de los defensores de la tierra y sus recursos ha sido denunciada por instituciones de derechos humanos en el ámbito mundial y presenta su lado más dramático en el asesinato de dirigentes. Así, Global Witness (2023) señala que en 2023 existe una cantidad desproporcionada de ataques contra Pueblos Indígenas, donde más de un tercio (36%) de las personas defensoras asesinadas eran indígenas y el 7%, afrodescendientes.

Si bien la disponibilidad de la información es compleja, datos aportados sobre ocho países—Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, el Paraguay y el Perú— entregan la cifra de 232 líderes asesinados, siendo Colombia el país donde se presenta el mayor número de casos, relacionados no solo a la acción de la represión estatal sino de sicarios vinculados al narcotráfico y sectores disidentes de los movimientos guerrilleros que operan en esos territorios (Pedrero, 2023).

En síntesis, tanto los conflictos descritos como la criminalización de los defensores indígenas violan los derechos humanos y amenazan su sobrevivencia y subsistencia, intrínsecamente vinculados a la falta de protección de sus derechos territoriales, lo que reafirma una vez más la necesidad de reconocer y proteger los derechos humanos en su indivisibilidad e integralidad. Considerando que los tratados internacionales reconocen el vínculo indisoluble entre la existencia de los Pueblos Indígenas y el resguardo de sus territorios, se requieren compromisos y voluntades férreas desde la comunidad internacional y sus agendas de trabajo para asegurar los derechos territoriales, base de la vida libre de violencia de los Pueblos Indígenas.

Tomando como base esos aspectos, en el ámbito de la institucionalidad social se requiere elaborar estrategias de gestión de los conflictos que permitan desplegar las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) posibles a través del diálogo social (CEPAL, 2023), oportunidad que se abre como un importante mecanismo coherente y pertinente con las prácticas y cosmovisiones indígenas si se considera que estos pueblos, de cultura oral, basan sus acuerdos y consensos precisamente sobre modelos dialógicos de resolución, como las mesas de trabajo territorial que existen en Chile (Sepúlveda y Oyarce, 2020) y en buena parte de América Latina (al respecto, véase el cuadro 3 sobre mecanismos de participación).

II. Apuntes para una institucionalidad sobre los Pueblos Indígenas orientada a la cohesión y al desarrollo social inclusivo

En el contexto de inequidad socioeconómica y diversidad mencionado, el mayor desafío es lograr un abordaje inclusivo tendiente a fortalecer la cohesión social con políticas que apunten a eliminar las brechas de acceso al bienestar, junto a la búsqueda de consensos hacia el “bien común”, fortaleciendo los derechos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas. En esta línea, es fundamental construir un sentido de pertenencia cimentado sobre relaciones sociales de igualdad que ponga en el centro la garantía de derechos, el reconocimiento e inclusión de las personas, y en este caso, de los Pueblos Indígenas.

La CEPAL ha hecho importantes aportes a la conceptualización y promoción de la cohesión social en América Latina y el Caribe. Como proceso social, esta ha sido definida como “dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan” (CEPAL, 2007b, pág. 16). Esta definición relacional ha permitido vincular dimensiones como el valor de la política social y de la solidaridad en la sociedad; las sinergias entre menor desigualdad social y la legitimidad política de la democracia; la transmisión de destrezas y capacidades con el empoderamiento de la ciudadanía; las estructuras y transformaciones socioeconómicas y tecnológicas con los cambios en la interacción social y en la subjetividad colectiva, así como la promoción de mayor igualdad y de mayor reconocimiento de la diversidad y las brechas socioeconómicas con el sentido de pertenencia, entre otros aspectos (CEPAL, 2010).

Como horizonte para el diseño de políticas y desde una perspectiva centrada en derechos, la cohesión social ha sido articulada como “la capacidad de una sociedad y sus instituciones democráticas de promover relaciones sociales de igualdad y generar sobre esa base un sentido de pertenencia y orientación al bien común de una forma percibida como legítima por sus miembros”. Este abordaje configura una noción más amplia de ciudadanía social y económica en concordancia con los instrumentos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y a las propias características y desafíos de la región, en especial sus elevados niveles de desigualdad (Maldonado y otros, 2021). En el caso de los Pueblos Indígenas, implica considerar que sus derechos forman parte del “bien común” para asegurarlos y avanzar hacia la construcción de ciudadanías ampliadas y diversas en el marco de democracias plurinacionales, fuertemente respaldadas por los estándares internacionales vinculantes a este respecto, principalmente el Convenio 169 de la OIT y la Declaración sobre Pueblos Indígenas de Naciones Unidas (CEPAL, 2007a; Del Popolo, 2017).

Para avanzar hacia un modelo de cohesión social centrado en las relaciones sociales con menor desigualdad, se identifican elementos habilitadores como las garantías de bienestar, la promoción activa de una cultura de la igualdad, los mecanismos para la reducción de las desigualdades, así como el reconocimiento de la participación y de resolución pacífica de conflictos y adaptación a los cambios, en el marco de un Estado de derecho y una democracia de calidad (Maldonado y otros, 2021). Como se aprecia en el diagrama 1, estos elementos y sus expresiones constitutivas pueden ser tensionados y cuestionados constantemente por diversos factores disruptivos nuevos y antiguos, locales, nacionales y globales. Por esa razón, el rol de la política pública es intervenir y limitar el impacto de dichos factores, y a la vez construir y fortalecer los elementos habilitadores y constitutivos de la cohesión social. Complementariamente, la cohesión social puede tener efectos mitigadores y de resiliencia para la sociedad, en la medida en que contribuye a enfrentar esos factores disruptivos (CEPAL, 2020a). En esta línea, la cohesión social requiere un marco normativo explícito para generar políticas públicas orientadas a su fortalecimiento.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Martínez y Maldonado, 2019 y Maldonado y otros, 2021.

Para alcanzarlo, se requieren políticas integrales, transformadoras y de calidad que permitan enfrentar la desigualdad, así como una transformación productiva dirigida a alcanzar un crecimiento económico inclusivo, con un medio ambiente protegido (CEPAL, 2020a).

En cierto modo, se puede decir que la supervivencia de las sociedades indígenas en sí mismas, dadas las condiciones de subalternidad existentes, ha sido posible precisamente por la mantención —en mayor o menor medida— de relaciones sociales intracomunitarias de igualdad y reciprocidad, lo que les ha permitido no solo enfrentar la marginalidad, sino emerger como actores sociales significativos en la agenda de política pública a fines del siglo XX y consolidarse en el siglo XXI.

A. Institucionalidad y desarrollo social inclusivo: el círculo virtuoso para políticas públicas efectivas, eficientes, sostenibles y transparentes que apunten a la cohesión social

La institucionalidad social es una de las bases fundamentales para garantizar políticas públicas de calidad que sean efectivas, eficientes y transparentes en el avance hacia un desarrollo inclusivo en el marco del logro de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sin dejar a nadie atrás (Naciones Unidas, 2018; CEPAL, 2020a, b). Lo anterior es muy relevante en el contexto sociopolítico y de grandes desafíos de América Latina donde, considerando la emergencia de nuevos actores claves y sujetos de derechos colectivos, la relación entre Estados y Pueblos Indígenas presenta importantes retos para la cohesión social.

A su vez, una institucionalidad social fortalecida es un medio para incrementar los niveles de cohesión social. Por un lado, porque aumenta las posibilidades para implementar políticas sociales efectivas que viabilicen el logro del desarrollo social inclusivo y sostenible. En segundo lugar, porque un marco institucional orientado al desarrollo social inclusivo contribuye a la promoción de un sentido de pertenencia basado en valores centrados en los derechos y pactos sociales solidarios.

Resulta central conocer la solidez institucional y en especial su capacidad para favorecer los elementos habilitadores y expresiones constitutivas de la cohesión social, como lo son los i) mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos y ii) un Estado de derecho y democracia de calidad (véase el diagrama 1).

Lo primero puede observarse a través de la aprobación y ratificación de varios instrumentos jurídicos internacionales con el fin de verificar de manera indirecta, pero comparable, el compromiso de los Estados con la defensa y promoción de los derechos humanos y la plena inclusión de diversos grupos de población históricamente excluidos y discriminados. Más específicamente, se caracteriza por el compromiso del Estado con la erradicación de prácticas de discriminación en distintos ámbitos de la sociedad, y con la participación en la toma de decisiones y de resolución de conflictos. Esto permite canalizar institucionalmente las demandas que permean las relaciones horizontales y verticales al interior de la sociedad, y con ello, evitar la reproducción de brechas (Maldonado y otros, 2021).

En segundo lugar, un Estado de derecho funcional confiere legitimidad a las instituciones en su capacidad para la mediación de los conflictos y la distribución de recursos en la sociedad, en contraposición a la captura de decisiones públicas por intereses privados que genera desconfianza y contribuye a la fragmentación del tejido social (CEPAL, 2020a).

En suma, una sociedad cohesionada necesita mecanismos de reconocimiento de derechos, con una institucionalidad que implemente políticas públicas orientadas a asegurar el bienestar, la disminución de las desigualdades, la resolución de conflictos y el fomento de la participación de todas las personas (Abramovich, 2006; CEPAL, 2014a, 2020b).

En esa misma línea, es preciso recalcar que América Latina se caracteriza por tener capacidades institucionales limitadas, por lo que se requiere mejorar la institucionalidad en términos de eficiencia administrativa, capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones públicas (CEPAL, 2024a). Estas herramientas conforman un marco conceptual para analizar las capacidades de las instituciones públicas y su efectividad para abordar los complejos desafíos que atraviesa la región. El recuadro 2 sintetiza la importancia de las capacidades TOPP de las instituciones públicas.

Recuadro 2
Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP)
y su relevancia para la institucionalidad

Ante las diferentes brechas estructurales que aquejan a la región, la CEPAL (2024c) sostiene la importancia de un mayor crecimiento, sostenido, inclusivo y sostenible, la reducción de la desigualdad, la promoción de la inclusión y la movilidad social, la lucha contra el cambio climático y la movilización de financiamiento. En ese sentido, las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) se constituyen como herramientas necesarias de las instituciones públicas para abordar los desafíos complejos en contextos cambiantes.

Por lo tanto, el reto de gestionar las transformaciones y superar la baja capacidad institucional y la gobernanza en la región implica mejorar la gestión y efectividad en la toma de decisiones, fortalecer las habilidades para implementar políticas públicas efectivas, fomentar coaliciones que superen resistencias al cambio, y diseñar una estructura de diálogo social apropiado para objetivos específicos.

De este modo, las capacidades para la transformación productiva y el crecimiento sostenible se pueden analizar desde dos enfoques: i) el cambio estructural, que se centra en la adopción de nuevas tecnologías y la creación de oportunidades, y ii) los procesos, que tienen que ver con el aprendizaje organizacional, como por ejemplo en cuanto

a coordinación, innovación, inversión y solución de problemas. En ese sentido, las capacidades TOPP permiten a las instituciones poder planificar cambios a futuro para abordar los diferentes campos de la política pública y, eventualmente, mejorarlas (CEPAL, 2024c). Por ello, es fundamental que las instituciones cuenten con los recursos financieros adecuados para desarrollar y mantener estas capacidades en el tiempo, aunque ello no garantiza que estas cuenten con herramientas para ejecutarlas.

Estas capacidades son técnicas, porque se centran en la planificación estratégica de mediano y largo plazo; son operativas, porque se enfocan en la gestión pública, la colaboración de las instancias de gobierno y otros sectores de la administración; son políticas, porque relevan la importancia del diálogo social, el fomento de liderazgos y la colaboración entre diferentes actores de la sociedad; y son prospectivas, porque se orientan al monitoreo de lo que ocurre a nivel global, la creación de escenarios futuros y la agilidad ante situaciones imprevistas. Estas capacidades resaltan que el desafío para avanzar hacia una institucionalidad sostenible no es solo económico, sino que también de organización y de gestión.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL 2024a.

B. Los Pueblos Indígenas: antiguos nuevos actores y la necesidad de un cambio de paradigma

Otro aspecto fundamental en este marco conceptual es la necesidad de un cambio de paradigma respecto al enfoque sobre los Pueblos Indígenas, desde considerarlos como población destinataria de políticas sociales hacia una aproximación que los considere como sujetos de derechos sociales, económicos, políticos y culturales individuales y colectivos.

Desde fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI, uno de los fenómenos sociopolíticos más notables es el surgimiento de los movimientos indígenas y su consolidación como actores sociales en las agendas de los países, demandando el respeto a sus derechos como pueblos mediante alianzas sociales, hacia democracias multiculturales y pluriétnicas (CEPAL, 2007a). Estas movilizaciones son respuesta, por una parte, a las formas de exclusión, marginalidad y violencia en sus territorios debido a ajustes estructurales, globalización económica y acuerdos de libre comercio; y por otra, a los nuevos estándares globales de derechos humanos de las últimas décadas (Stavenhagen, 2006; CEPAL, 2007b y 2014a).

Así, de manera progresiva los derechos de estos pueblos ya no tienden a ser vistos como asuntos internos de cada país, sino que se han ubicado en la palestra internacional desde donde presionan por su implementación nacional y local, principalmente en dos dimensiones: i) la necesidad de dar garantías especiales para el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales en tanto ciudadanos de un país y ii) el reconocimiento e implementación de derechos colectivos específicos, estableciendo estándares que les reconocen el igual disfrute de los derechos humanos y, al mismo tiempo, su carácter colectivo diferenciado, con un correlato en el ámbito de la institucionalidad internacional que se abordará más adelante (CEPAL, 2007b; Del Popolo, 2017).

En este contexto, uno de los retos más importantes que enfrenta la institucionalidad en los países de la región, es avanzar hacia la construcción de sociedades diversas, inclusivas, equitativas y no discriminatorias, en que los derechos de los Pueblos Indígenas estén efectivamente reconocidos y garantizados a través de sus derechos a la libre determinación, los territorios y la participación, entre otros, apelando a la indivisibilidad de los derechos humanos.

Existe consenso entre la estrecha relación de la supervivencia, identidad e integridad cultural de los Pueblos Indígenas y el ejercicio colectivo de su derecho tanto al acceso como al control de sus tierras, recursos naturales y territorios históricos. Asegurar el respeto y garantía de los derechos territoriales es una condición *sine qua non* para lograr el desarrollo social inclusivo. Los Pueblos Indígenas se definen por el vínculo indisoluble con el territorio y con la manera particular de habitarlo y significarlo, que trasciende el concepto occidental de "hábitat" o "ecosistema" y que incluye otras fuerzas y entidades que configuran las epistemologías y mundos indígenas, cuyo equilibrio configura el bienestar o "Buen Vivir". Esta forma de concebir el mundo trasciende en mayor o menor grado los límites de lo urbano-rural, considerando que son dos dimensiones en que habitan los Pueblos Indígenas (CEPAL, 2007a; Del Popolo, 2017).

Los mayores avances en temas de reconocimiento de los Pueblos Indígenas en el escenario latinoamericano se observaron a fines del siglo XX; no obstante, a inicios del nuevo siglo se produjo un estancamiento (Del Popolo, 2017). En el último tiempo este proceso se ha revertido, pues la amenaza global del cambio climático ha reposicionado a los Pueblos Indígenas en el centro de la atención, ya que una cantidad creciente de estudios muestran que el reconocimiento de sus derechos es clave para combatirlo, principalmente por su rol de custodios de los bosques, contribuyendo a la mitigación del calentamiento global y a la conservación de la biodiversidad. El punto débil de los programas climáticos es la ausencia de estos actores en la prevención de la deforestación y la degradación de la tierra, por lo que urge desarrollar mecanismos adecuados que, respetando sus derechos, reconozcan e integren dichas contribuciones (CEPAL-FILAC, 2020).

Los elementos teóricos descritos en el recuadro 3 permiten avanzar hacia una conceptualización de la institucionalidad para los Pueblos Indígenas, que puede definirse como un conjunto de reglas, recursos operativos, financieros, humanos, técnicos y de gestión que se sustenta en estructuras organizacionales desde donde se implementan las políticas públicas.

Recuadro 3
El “Buen Vivir” y su aporte a las nuevas conceptualizaciones de desarrollo social

En las últimas décadas, el concepto y práctica del “desarrollo” como política nacional de modernización y cooperación entre los Estados para erradicar la pobreza, sobre todo en aquellos países de menor nivel socioeconómico, ha evolucionado desde un énfasis centrado en lo económico hacia una conceptualización como derecho humano, en especial en el marco de las Naciones Unidas (CEPAL, 2023).

Desde la perspectiva del mundo indígena, alrededor de 2000 y en el contexto de la crítica al paradigma vigente del desarrollo, se fue elaborando un concepto alternativo basado en las epistemologías holísticas indígenas, que se configura y expresa en las nociones de *sumak kawsay* (en quechua), *suma qamaña* (en aymara), *ñandereco* (vida armoniosa, en guaraní), *qhapaq ñan* (camino o vida noble, en quechua) y *kume mongen* (vida buena en mapuzungun). Estas nociones incluyen principios de vida y equilibrio con el ecosistema, donde el ser humano es uno más entre las fuerzas vivas de la naturaleza y se basa en la reciprocidad, solidaridad, respeto, complementariedad, dignidad, participación colectiva, justicia social, bienestar colectivo y familiar y que podrían traducirse como bienestar o “Buen Vivir” (Pedrero, 2023). La conceptualización y práctica del “Buen Vivir” está referida a una relación estrecha entre lo que se vivía en el pasado, con las dificultades del presente y las esperanzas del futuro. Esta manera holística y dinámica de entender el desarrollo social y bienestar ha sido incorporada en las constituciones del Ecuador (2008) y del Estado Plurinacional de Bolivia (2009). No obstante, esta inclusión en la legislación estatal de países que son considerados como extractivistas ha traído como resultado una serie de significados y prácticas que, de acuerdo con las organizaciones indígenas, atenta contra el espíritu originario del concepto. Además, algunas políticas públicas derivadas de estos marcos constituyentes no han respetado los ideales del “Buen Vivir”, ya que propician la preservación de los recursos naturales, pero al mismo tiempo promueven políticas extractivistas que afectan los territorios de los Pueblos Indígenas.

Fuente: Del Popolo, 2017; CEPAL-FILAC, 2020.

III. Las dimensiones de la institucionalidad sobre los Pueblos Indígenas en la región

La institucionalidad social es el conjunto de reglas, recursos operativos, financieros, humanos y tecnológicos, y estructuras organizacionales en que se sustentan y con los cuales se gestionan las políticas de desarrollo social, desde el diagnóstico y la priorización de objetivos hasta la implementación y la evaluación de sus resultados para disminuir la desigualdad y facilitar el acceso al ejercicio de los derechos sociales de todos los ciudadanos (Martínez y Maldonado, 2019).

La institucionalidad social se compone de cuatro grandes dimensiones que se complementan: jurídico-normativa (incluye sustrato legal y fundamento de las políticas y accionar de las autoridades); organizacional (estructura formal y los modelos en la toma de decisiones y de comunicación y coordinación entre los diversos actores que deben ser parte de la política); técnico-operativa (herramientas y mecanismos necesarios para implementar las políticas de manera eficaz, eficiente, transparente y participativa) y financiera (volumen y evolución de los recursos financieros públicos) (Martínez y Maldonado, 2019).

Estas dimensiones de la institucionalidad constituyen un elemento analítico útil para identificar los elementos que deben fortalecerse de manera simultánea para la generación de políticas públicas inclusivas, de calidad, efectivas y eficientes. Pueden identificarse sus componentes a nivel de un sector de política pública (por ej., la política social), como también a nivel de una problemática específica (por ej., la desigualdad o la pobreza), y además de grupos específicos de población. Por ejemplo, a lo largo del ciclo de vida (infancia y adolescencia, juventud, personas mayores), o bien transversal, como en el caso de los Pueblos Indígenas (Martínez y Maldonado, 2019; CEPAL, 2023; Maldonado y otros, 2021).

A. La dimensión jurídico-normativa

1. La institucionalidad en el ámbito internacional

La configuración de la institucionalidad a nivel internacional es fundamental dado que genera compromisos por parte de los Estados, quienes cumplen el rol de adaptar los marcos jurídicos internos a los estándares internacionales y facilitar la canalización de las demandas de los actores internos relacionadas con dichos compromisos. En el caso de los Pueblos Indígenas, este marco internacional de derechos se sustenta en

dos grandes hitos: el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales 1989 (N° 169) de la OIT, que reconoce por primera vez sus derechos colectivos; y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), que plantea el derecho de dichos pueblos a la libre determinación. El estándar mínimo de derechos de los Pueblos Indígenas, obligatorio para los Estados, se articula a su vez en otros sobre cinco ámbitos: i) el derecho a la no discriminación; ii) el derecho al desarrollo y el bienestar social; iii) el derecho a la integridad cultural; iv) el derecho a la propiedad, uso, control y acceso a las tierras, territorios y recursos naturales; y v) el derecho a la participación política (CEPAL, 2007b; Del Popolo, 2017).

La consolidación de este corpus mínimo de derecho convencional y consuetudinario que se fundamenta en el principio de libre determinación, tiene al menos dos implicancias directas para las políticas públicas: por un lado, genera nuevas obligaciones estatales de respeto, protección y cumplimiento, incluso en ausencia de reconocimientos de derechos en el ordenamiento jurídico interno de los países y, por otro, entrega parámetros para la evaluación de las normas y la actuación de los poderes estatales en relación con los Pueblos Indígenas, incluidas las políticas públicas. Además, desde este enfoque se hace necesaria una relectura de las inequidades socioeconómicas y territoriales que enfrentan los Pueblos Indígenas, que se redefinen como una violación de los derechos humanos, económicos, sociales, civiles y políticos y una brecha en el cumplimiento de esos derechos.

A continuación, en el cuadro 1 se presentan los países que han ratificado el Convenio 169 de la OIT, en orden cronológico. Los países que no lo han ratificado son El Salvador y el Uruguay, no obstante, todos han suscrito la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Del Popolo, 2017).

Cuadro 1
Países de América Latina que han ratificado el Convenio 169 de la OIT

País	Año de ratificación
México	1990
Colombia	1991
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1991
Costa Rica	1993
Paraguay	1993
Perú	1994
Honduras	1995
Guatemala	1996
Ecuador	1998
Argentina	2000
Venezuela (República Bolivariana de)	2002
Brasil	2002
Chile	2008
Nicaragua	2010

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2005), Ratificación del C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) [en línea], NORMLEX, https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314.

Estos dos instrumentos consolidan los estándares más avanzados en la materia y además constituyen marcos de referencia fundamentales para releer e interpretar los derechos humanos consagrados en otros tratados internacionales. Sumado a lo anterior, en la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas (Nueva York, 2014) se diseñó un Plan de Acción para todo el sistema sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, concretándose en el Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas (2015), compuesto por las voces de las organizaciones indígenas, Estados miembros, organismos de las Naciones Unidas y otras partes interesadas, que busca fortalecer la implementación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como facilitar el diálogo y participación de los Pueblos Indígenas con los Estados para enfrentar las condiciones que los aquejan (Del Popolo, 2017).

En los principales tratados internacionales —como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y la Declaración sobre los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas— se establece que la sobrevivencia, supervivencia organizada, identidad e integridad cultural de los Pueblos Indígenas se fundamentan en el ejercicio del derecho colectivo a acceder y controlar los territorios que históricamente han poseído, incluidos los recursos naturales que allí se encuentran disponibles, razón por la cual los derechos sobre territorios, tierras y recursos naturales constituyen el “núcleo duro” de sus derechos, reconociendo además que son el espacio para el ejercicio del derecho a la autodeterminación y la autonomía.

En ese marco, las garantías de los derechos territoriales constituyen la piedra angular para el diseño de políticas, planes y programas que garanticen integralmente el conjunto de los derechos colectivos fundamentales para que cada pueblo desarrolle su propia agenda de “Buen Vivir” y se asegure su inclusión plena en las agendas de desarrollo que los países han consensuado, tanto a nivel regional como internacional, principalmente los acuerdos en torno a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2018).

Esta Agenda contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que si bien, ninguno hace alusión directa a los Pueblos Indígenas, implica un compromiso transversal para los derechos consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Por lo tanto, constituye un reto para las políticas públicas destinadas a estos pueblos, siempre que se respeten los derechos a disfrutar sin discriminación de todos los derechos humanos (artículos 1 y 2), el derecho a la libre determinación (artículos 3 y 4), el derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo (artículo 23), incluida la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos (artículo 32), y la obligación de los Estados de celebrar consultas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado (artículo 19). Si se garantizan esos derechos será posible cumplir con el compromiso de la Agenda 2030 de que nadie quede atrás, y así disminuir las brechas de equidad en los Pueblos Indígenas (CEPAL-FILAC, 2020).

Desde un punto de vista más específico se debe considerar que el consentimiento libre, previo e informado —como expresión básica de la autodeterminación— es el mecanismo principal para otorgar nuevo significado al concepto de “desarrollo sostenible” y con ello dar cabida a los modelos autónomos de desarrollo de los pueblos, enraizados en sus propias cosmovisiones y epistemologías, que para hacerse efectivos requieren como base material los derechos territoriales y políticos. Tales modelos se inscriben en las nociones del “Buen Vivir” de cada uno de estos pueblos, que han sido profusamente discutidas en foros y publicaciones, pero que continúan siendo difíciles de operacionalizar para su materialización en políticas públicas (CEPAL-FILAC, 2020).

Un avance regional importante en el ámbito del monitoreo de los derechos de los Pueblos Indígenas, que fortalece el seguimiento de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013). Este identifica a los Pueblos Indígenas como uno de los asuntos prioritarios a abordar y establece:

“Respetar y aplicar las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, así como las del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y tribales, exhortando a los países que aún no lo han hecho a firmarlo y ratificarlo, adaptando los marcos jurídicos y formulando las políticas necesarias para su implementación, con la plena participación de estos pueblos, incluidas las personas indígenas que viven en ciudades” (Acuerdo 8 CEPAL, pág. 25, 2013).

Además, considera medidas relativas al diseño e implementación de políticas públicas, las dinámicas demográficas de los Pueblos Indígenas, los derechos territoriales y el deber estatal de desarrollar procesos de consulta previa, libre e informada en los asuntos que los afecten, el derecho a la salud, especialmente la salud sexual y reproductiva, así como la reducción de la mortalidad materna e infantil. También adoptar

las medidas necesarias para garantizar que mujeres, niñas, niños y adolescentes y jóvenes indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación, y garantizar el derecho a la comunicación y la información de los Pueblos Indígenas, en particular su incorporación en las estadísticas nacionales de acuerdo con el principio de autoidentificación, así como la generación de conocimiento (CEPAL, 2023, 2024c).

En el ámbito de los derechos de las mujeres indígenas, es importante señalar que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer-CEDAW (Naciones Unidas, 1979) es uno de los instrumentos de derecho internacional vinculantes más amplio y progresista sobre los derechos humanos de las mujeres a nivel global para los Estados signatarios. Con la irrupción de los Pueblos Indígenas en la agenda pública internacional y su creciente lucha por conquistar derechos colectivos, el Comité de la CEDAW adoptó en octubre de 2022 la Recomendación General N° 39 sobre los derechos de las Mujeres y las Niñas Indígenas para orientar a los Estados parte sobre medidas legislativas, políticas, administrativas y judiciales, a fin de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en relación con los derechos de las mujeres y las niñas indígenas. Contiene lineamientos relativos a las obligaciones generales en virtud de los artículos 1 y 2 considerando la intersectorialidad en las relaciones sociales políticas y económicas que sufren y vulneran el principio fundamental de “igualdad y no discriminación”, así como medidas para asegurar el acceso de las Mujeres Indígenas a la justicia. Además, propone medidas específicas obligatorias a los Estados parte, como prevención y protección de la violencia de género, derecho a la participación efectiva en la vida política y pública, derecho a la educación, derecho al trabajo, derecho a la salud, derecho a la cultura, derechos sobre la tierra, los territorios y los recursos naturales, derechos a la alimentación, al agua y a las semillas y derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible.

2. Avances normativos nacionales

a) Reconocimiento constitucional

En términos generales, durante las últimas cuatro décadas, el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas en las Constituciones políticas de los países de América Latina ha avanzado. En la actualidad, se constata que 14 de los 17 países de la región considerados en este estudio han establecido alguna forma de reconocimiento.

Como se señaló, la gran mayoría de los países de América Latina han suscrito los instrumentos internacionales que cristalizan los estándares mínimos de derechos de los Pueblos Indígenas: el Convenio 169 OIT y La Declaración de Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Si bien es innegable que estos convenios tuvieron importantes efectos en las reformas constitucionales de los países de la región —ya sea dentro de nuevas constituciones o mediante enmiendas—, no es menos cierto que se observa una gran heterogeneidad de los avances, sobre todo en aquellos vinculados con el derecho a la libre determinación, plurinacionalidad y derechos territoriales (CEPAL, 2014a; CEPAL, 2019).

No obstante, esos procesos no son lineales y se observan también tropiezos, como el caso de Chile, que en 2020 —tras un extenso debate en el Congreso Nacional— publicó la reforma constitucional que otorgaba 17 escaños reservados a los Pueblos Indígenas dentro de la Convención Constitucional destinada a redactar una nueva Constitución (Gobierno de Chile, 2023). La propuesta constitucional postulaba la plurinacionalidad y el reconocimiento de los Pueblos Indígenas y sus instituciones, aunque no fue aprobada por la ciudadanía (SERVEL, 2022).

En algunos estudios anteriores, la CEPAL ha abordado los estándares internacionales relativos a los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas y se ha aproximado a su reconocimiento en ciertos países de la región y a avances en materia de titulación y demarcación de tierras (Del Popolo, 2017), los que se mencionan brevemente en el recuadro 4.

Recuadro 4**El reconocimiento constitucional de los territorios indígenas**

Si se consideran los contenidos y avances específicos de los derechos territoriales en las constituciones de la región de América Latina se observa una amplia heterogeneidad, que va desde países que reconocen ampliamente la mayoría de las dimensiones del derecho territorial, como el Estado Plurinacional de Bolivia, a países donde no se reconoce ningún derecho territorial, como El Salvador, incluyendo en esta última categoría a aquellos países que no consideran la condición jurídica de Pueblos Indígenas, como Chile, Costa Rica y el Uruguay.

La mayoría de las constituciones de los países de la región (13) reconoce en algún grado la naturaleza colectiva de las tierras y territorios indígenas. También en siete países (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Guatemala y República Bolivariana de Venezuela) se reconoce la naturaleza originaria de los derechos de la propiedad de las tierras indígenas. En nueve de ellos (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y República Bolivariana de Venezuela) hay mecanismos especiales de protección, y en ocho se aborda el reconocimiento de derechos sobre los recursos naturales (Argentina, Brasil, Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua y República Bolivariana de Venezuela).

Muchos menos avances se observan en las obligaciones estatales de demarcar y titular las tierras indígenas, ya que solo en el Brasil, Colombia y el Estado Plurinacional de Bolivia se reconoce este aspecto en la constitución. En situación similar se encuentra el derecho a no ser desplazados de las tierras de posesión original, donde específicamente el Brasil, el Ecuador y el Paraguay tienen medidas al respecto; y en el ámbito de la ampliación de tierras, solo la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y Guatemala tienen disposiciones al respecto. Finalmente, respecto al derecho a la autodeterminación y ejercicio de la autonomía en sus territorios, si bien se reconoce en seis países, este varía mucho desde el Estado Plurinacional de Bolivia, donde incluyen los derechos de autodeterminación en la Constitución hasta el Perú, que solo reconoce algunos grados de autonomía a las comunidades campesinas y nativas.

Fuente: CEPAL-FILAC, 2020.

b) Legislación en los países

Una revisión de las legislaciones de la región permite apreciar que prácticamente en todos los países de América Latina se han promulgado leyes nacionales para reconocer, garantizar y promover los derechos de los Pueblos Indígenas, con la excepción del Uruguay (véase el cuadro A1.1).

La gran parte de las legislaciones se refiere a la posesión y demarcación de tierras (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú); preservación de sus culturas (Brasil y México); protección de Pueblos Indígenas frente a situaciones de violencia, aislamiento o movimientos transfronterizos (Colombia y Perú, Costa Rica).

Desde una mirada cronológica, Panamá ha sido un país pionero en el reconocimiento territorial. Desde 1938 progresivamente dicho país ha ido legislando y reconociendo seis regiones conocidas como comarcas indígenas con autonomía territorial y autogobierno: Comarcas de San Blas y Barú (1938), Comarca Emberá de Darién (1983), Comarca Kuna de Madugandí (1996), Comarca de Ngöbe-Buglé (1997), Comarca Kuna de Wargandí (2000) y Comarca Naso Tjër Di (2022).

El caso de Chile también destaca en la medida en que sus propios pueblos han ido reclamando sus derechos de reconocimiento y visibilidad, dictándose nuevas leyes para reconocerlos, como en el caso Diaguita (2006), Chango (2020) y Selk'nam (2023). Hay países que cuentan con más de una ley y se observan leyes sectoriales vinculadas a salud y educación intercultural como parte de la protección de derechos sociales.

Complementariamente, entre los avances sintetizados en los últimos años en materia de reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas, se constata la promulgación de leyes nacionales, decretos y normas, principalmente en las dimensiones de reconocimiento de nuevos Pueblos Indígenas, salud y educación, lenguas, epistemologías, cosmovisiones y fortalecimiento de las identidades indígenas, con diferentes niveles de participación de los pueblos en su implementación.

Así, en los informes nacionales de los países respecto del Consenso de Montevideo, se aprecia que en Costa Rica, Chile, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú se abordan leyes y decretos referidos al reconocimiento de pueblos, lenguas e identidades indígenas. En Costa Rica, por ejemplo, la Ley N° 9710 fue aprobada en 2019, previa consulta con los Pueblos Indígenas, para el reconocimiento del carácter transnacional del pueblo Ngäbe-Ggöbe y su nacionalidad costarricense (CEPAL, 2024c).

En Chile, durante el año 2020 la Ley N° 21.273 amplió el reconocimiento al pueblo Chango, que accede, en igualdad de condiciones que los otros pueblos reconocidos anteriormente, a todos los planes, políticas y programas estatales, así como al desarrollo de su cultura, promoción y persistencia en el tiempo. Además, el Congreso Nacional aprobó el reconocimiento del Pueblo Selk'nam como pueblo indígena en la Ley N° 19.253. En 2021, la promulgación de la Ley N° 21.357 estableció el Día Nacional de los Pueblos Indígenas.

En el Estado Plurinacional de Bolivia se promulga la Ley N° 1426 (abril, 2022) que declara el período 2022-2032 como Decenio de las Lenguas Indígenas para prevenir la desaparición de las lenguas originarias y se establece el certificado único de idiomas (Decreto Supremo N° 2021) que acredita el conocimiento de al menos una lengua indígena a los funcionarios de entidades públicas. En el Perú también se han aprobado varios decretos generales, como el Decreto Supremo N° 005-2021-MC que crea la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente encargada de proponer, realizar el seguimiento y fiscalizar la implementación de las medidas y acciones estratégicas para el desarrollo integral de los Pueblos Indígenas u Originarios. Además, se promulgó la Ley N° 31048 que declara el 18 de mayo de cada año el Día Nacional de la Mujer Indígena u Originaria (CEPAL, 2024c).

B. La dimensión organizacional

1. Entidades rectoras nacionales y sus características

A continuación se examinan las principales entidades rectoras a nivel nacional. Un foco particular se orientará al rol de los Ministerios de Desarrollo Social y entidades equivalentes y su vínculo con las instituciones destinadas al desarrollo social de los Pueblos Indígenas, al tiempo que se buscará relevar experiencias y aprendizajes en los avances o retrocesos de estos aspectos en la región. Siguiendo la definición de institucionalidad social desarrollada en Martínez y Maldonado (2019), se destaca que en los 17 países considerados existe una instancia institucional a cargo de los temas de Pueblos Indígenas.

En términos de su configuración (véase el cuadro 2), se aprecia un amplio rango que va desde Ministerios, como el Ministerio del Poder Popular y Pueblos Indígenas de la República Bolivariana de Venezuela y el recientemente creado Ministerio de Pueblos Indígenas del Brasil. También existen cinco instituciones que tienen el rango de Viceministerios, tres de ellas en el Estado Plurinacional de Bolivia (de Igualdad de oportunidades, de Descolonización y Despatriarcalización, de Interculturalidad, de Justicia Indígena Originario Campesina y de Autonomías) a las que se suman una en Panamá (Viceministerio de Asuntos Indígenas) y una en el Perú (Viceministerio de Interculturalidad). Otra figura es el Instituto (tal como se encuentra en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, México y el Paraguay), Secretarías (Guatemala y Nicaragua), Corporaciones (Chile y Costa Rica) y Consejos y Defensorías (Guatemala).

Desde el punto de vista temático, la mayoría aborda ámbitos generales de los derechos de Pueblos Indígenas, pero también hay instancias sectoriales hacia las mujeres, como en Guatemala. En términos cronológicos, la mayoría se ha implementado a partir del año 2000 y especialmente desde 2005.

Respecto a su dependencia jerárquica, ya se mencionó que hay dos Ministerios de Pueblos Indígenas; en el caso del Brasil también la Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas (FUNAI) depende de ese Ministerio; en el Estado Plurinacional de Bolivia dos viceministerios dependen del Ministerio de Culturas, Descolonización y Despatriarcalización, y dos del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional. En Panamá, la institucionalidad indígena depende del Ministerio de Gobierno y en el Perú del Ministerio

de Cultura; en el Paraguay, del Ministerio de Educación y Cultura. En Chile y Honduras dependen de los Ministerios de Desarrollo Social y en el Brasil, México y El Salvador están bajo la jurisdicción de la Presidencia de la República.

Como se observa en el cuadro 2 y en el gráfico 2, la mayor parte de estas instituciones dependen principalmente de la Presidencia, Vicepresidencia o Gabinete de los respectivos países, con una diversidad de situaciones que abarcan casos, como el Brasil, donde hay un Ministerio específico para Pueblos Indígenas que depende directamente del Presidente de ese país y El Salvador, donde el tema corresponde a una instancia del Ministerio de Cultura, que a su vez depende de la Presidencia de la República.

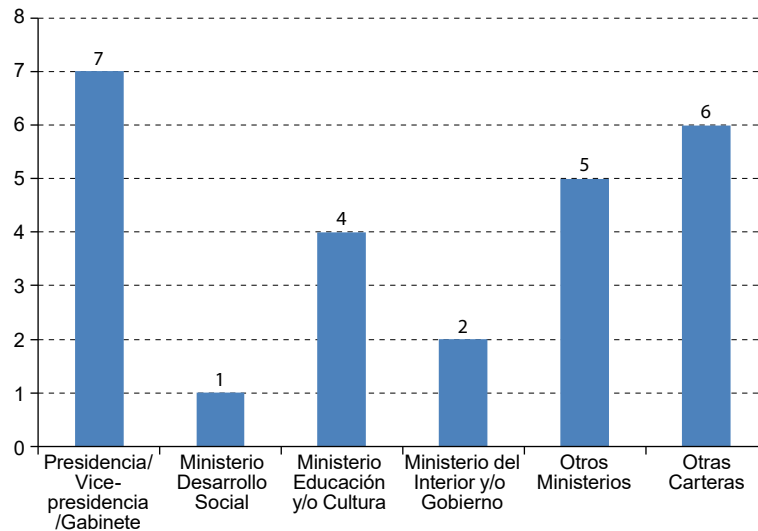
Cuadro 2
América Latina (17 países): principales instituciones a cargo de diseñar políticas públicas de reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas

País	Institución	Dependencia jerárquica	Año creación
Argentina	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)	Jefatura Gabinete de Ministros	1985
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Consejo Plurinacional para el Vivir bien y en armonía con la madre tierra	Ministerio del Medio Ambiente	2012
	Viceministerio de Igualdad de oportunidades	Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional	2012
	Viceministerio de Descolonización y Despatriarcalización	Ministerio de Culturas, Descolonización y Despatriarcalización	2020
	Viceministerio de Interculturalidad	Ministerio de Culturas, Descolonización y Despatriarcalización	2009
	Viceministerio de Justicia Indígena Originario Campesina	Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional	2009
	Viceministerio de Autonomía	Ministerio de la Presidencia	2009
	Unidad de Políticas Intraculturalidad Interculturalidad y Plurilingüismo (UPIIP)	Ministerio de Educación	2010
	Instituto Plurinacional de Estudios de Lenguas y Culturas (IPELC)	Ministerio de Educación	2012
Brasil	Ministerio de Pueblos Indígenas	Presidencia de la República	2023
Chile	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	1993
Colombia	Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías	Ministerio del Interior	2011
	Grupo de Asuntos Étnicos de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible	Departamento Nacional de Planeación	2014
Costa Rica	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI)	Administración Pública descentralizada	1973
Ecuador	Subsecretaría de Pueblos e Interculturalidad	Secretaría Nacional de Gestión de la Política	2012
El Salvador	Ministerio de Cultura	Presidente de la República	2019
Guatemala	Secretaría de Pueblos Indígenas	Departamento de Pueblos Indígenas en la Fiscalía General	2017
	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA)	Presidencia de la República	1994
	Defensoría de la Mujer Indígena	Presidencia de la República	1999
Honduras	Dirección de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (DINAFROH)	Secretaría de Estado en los Despachos de Pueblos Indígenas y Afro-hondureños (SEDINAFROH)	2010
México	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)	Presidente de la República	2018
Nicaragua	Secretaría de Asuntos Indígenas	Ministerio de Relaciones Exteriores	n.d
Panamá	Viceministerio de Asuntos Indígenas	Ministerio de Gobierno	2013
Paraguay	Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)	Ministerio de Educación y Cultura	1981
Perú	Viceministerio de Interculturalidad	Ministerio de Cultura	2010
Uruguay	n.d.	n.d	n.d
Venezuela (República Bolivariana de)	Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas	Presidente de la República	2007

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Del Popolo (2017) y la información disponible en los sitios oficiales de las respectivas instituciones.

La segunda tendencia observada es que los asuntos relativos a los Pueblos Indígenas se ubican en distintas carteras que no tienen el rango de ministerios, lo que podría implicar una suerte de limitación y dispersión de los énfasis donde se concentran los esfuerzos para el diseño de políticas e iniciativas públicas para estos pueblos. También llama la atención que solo en Chile el tema indígena está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Gráfico 2
Principales instituciones a cargo de diseñar políticas públicas de reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas según entidades a las que pertenecen



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información del cuadro 2 de este documento.

En general, la institucionalidad sobre Pueblos Indígenas se ubica en distintos ministerios mostrando una diversidad de situaciones, permaneciendo como un aspecto a profundizar si existe alguna relación entre la importancia dada al tipo de derechos y el Ministerio correspondiente. Por ejemplo, los derechos territoriales y desarrollo productivo y su localización en el Ministerio de Desarrollo Social; entre los derechos políticos y la inserción en Ministerios de Justicia; la importancia de los derechos culturales y patrimoniales y su inclusión en Ministerios de Cultura y/o Educación o bien son temas puntuales que dependen de la Presidencia de la República, aunque como ya se mencionó, esto no implica una rectoría directa y/o transversal a todas las entidades del Estado (véase el gráfico 2).

El Segundo Informe de Seguimiento de la Conferencia de Población y Desarrollo del Consenso de Montevideo (CEPAL, 2024c) da cuenta de importantes avances en el Brasil, donde se crea el Ministerio de Pueblos Indígenas (Decreto N° 11.355 del 1° de enero 2023) liderado por primera vez por una mujer indígena. Además, se ha traducido la Constitución Federal al idioma indígena *Nheengatu*, el más hablado en la región amazónica, y conocido como *Tupi* moderno. A lo ya mencionado, se suma la refundación de la institución a cargo de los temas indígenas, ahora bajo el nombre de Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas (FUNAI). También el Ecuador muestra importantes avances mediante el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (Art. 256 de la Constitución) que crea la Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades, con funciones de rectoría que asume las competencias de plurinacionalidad e interculturalidad (Decreto Ejecutivo N° 186 del 7 de septiembre de 2021). Otro país con logros importantes es el Uruguay, con la creación el 6 enero de 2020 del Consejo Consultivo Nacional de Equidad Étnico Racial y Afrodescendencia del Ministerio de Desarrollo Social, con fines de asesorar al poder ejecutivo, transversalizar el enfoque étnico-racial en las políticas públicas y en la aplicación de normativas, programas y políticas públicas, promover la incorporación de la variable étnico-racial en todos

los registros públicos y elaborar y difundir protocolos para el cumplimiento de estas normas, así como aprobar un Plan de actuación y de memoria anual sobre gestión y funcionamiento, además de diseñar e implementar un Sistema Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia.

En consonancia con los logros presentados en los informes nacionales, destaca El Salvador, donde se crea el Ministerio de Cultura (2018), otorgando un marco a las políticas participativas para la población indígena del país.

Asimismo, la institucionalidad en estas materias se ha ido consolidando con estrategias de carácter intersectorial y participativas, como mesas de trabajo y convenios interministeriales. En la Argentina, a través del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), se ha instalado la mesa de Coordinación Interministerial cuyos ejes son Desarrollo Productivo, Infraestructura y Hábitat, Abordaje de Conflictos de Tierras, Acceso a Derechos, Cultura y Educación, Mujeres, Género y Niñez (Gobierno de Argentina, 2023). Por su parte, el Consejo Nacional del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá (CONDIPI) tiene como meta empoderar y democratizar a las comunidades indígenas, y se ha establecido una Mesa de Alto Nivel para discutir temas de seguridad territorial y solicitudes de los Pueblos Indígenas. En el Perú, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) ha creado una Mesa de Trabajo para Promover los Derechos de las Mujeres Indígenas u Originarias (Resolución Ministerial N° 288-2017-MIMP) y está elaborando participativamente el Plan Nacional de Derechos Humanos y la Política Nacional de Igualdad de Género con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), así como la “Guía de orientación ciudadana para la denuncia de actos de discriminación” (Consejo Nacional contra la Discriminación (CONACOD), 2019). Varias de estas coordinaciones y consejos consultivos incluyen la participación y consulta a los Pueblos Indígenas, como en las instancias ya citadas.

Estas líneas institucionales han dado el marco a políticas y programas generales de reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas. Es el caso de México, que a través del INPI ha generado el Programa Institucional 2020-2024 y el Programa Especial de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos (PEPIA 2021-2024) para construir una nueva relación del Estado mexicano y los Pueblos Indígenas y afromexicanos, en el marco de una relación horizontal con sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, garantizando sus derechos y fortaleciendo sus culturas e identidades colectivas.

Otro tipo de programas integrales —aunque orientado específicamente al pueblo Mapuche de Chile— es el “Plan Buen Vivir” (2022), basado en el concepto indígena de bienestar, con ejes en la restitución de tierras y los parlamentos territoriales, a la vez que se plantea la creación de un Ministerio de Pueblos Indígenas que permita robustecer la institucionalidad en el tema indígena con iniciativas en obras públicas, agua potable y salud, entre otras; esta es una iniciativa de larga data que permanece latente en el parlamento chileno (CEPAL, 2024c).

A esta etapa de creación de instituciones públicas como ministerios, viceministerios, institutos, defensorías indígenas y otras instancias destinadas específicamente al reconocimiento de los Pueblos Indígenas y al abordaje de temas como territorios, salud, educación y recursos naturales, ha seguido una etapa denominada “transversalización del enfoque intercultural y de Pueblos Indígenas” con un fuerte componente de articulación intersectorial entre ministerios, departamentos, divisiones y unidades, entre otras instancias. Si bien este proceso ha presentado algunos avances —sobre todo en países como el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador, sobre la base de su declaración como Estados plurinacionales—, parece haberse detenido o limitado, sobre todo en el Ecuador, ya que han estado impactados por los cambios sociopolíticos que se han presentado en esos países (Del Popolo, 2007).

En América Latina, uno de los rasgos distintivos de la institucionalidad social es la volatilidad e inestabilidad (Martínez y Maldonado, 2019). Un ejemplo es el caso de la Argentina, donde la institución indígena INAI —de amplia presencia desde 1978— pasó de depender del Ministerio de Justicia a la Jefatura de Gabinete de Ministros. A la inversa, en el caso del Brasil, la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas ha fortalecido a la institución Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas (FUNAI).

En síntesis, estos procesos de institucionalización y de transversalización del enfoque de interculturalidad son complejos y estrechamente dependientes del contexto, por lo que se requiere de tiempo y más investigación en profundidad para evaluar sus impactos. Por lo pronto es urgente consolidar la institucionalidad vigente, cuya debilidad se ha señalado reiteradamente (CEPAL, 2007b; 2013 b; Del Popolo, 2017).

2. Entidades dedicadas a los Pueblos Indígenas en los Ministerios de Desarrollo e Inclusión Social

En América Latina, los Ministerios de Desarrollo Social y entidades equivalentes han adquirido una relevancia creciente para coordinar las estrategias de desarrollo social e inclusión social, y con frecuencia en sus mandatos abarcan temáticas como la erradicación de la pobreza y el combate a la desigualdad. A continuación, se describirán los vínculos de estas instituciones destinadas al desarrollo social y las políticas y programas sobre los Pueblos Indígenas, considerando que estos concentran las mayores inequidades socioeconómicas y sociales (véase el cuadro A1.2).

Una primera apreciación es que, si bien todos los países cuentan con alguna institución que corresponde a un Ministerio o Secretaría de Desarrollo Social, las temáticas relativas a Pueblos Indígenas no están necesariamente dentro de su ámbito específico de acción. Solo en Chile se observa claramente que la institucionalidad indígena se ubica en un Ministerio de Desarrollo Social desde donde se planifican o coordinan los principales planes de desarrollo para Pueblos Indígenas. En este país se cuenta con los Fondos de Desarrollo, Cultura y Educación, Tierras y Aguas, así como el Programa Chile Indígena que no depende de la institucionalidad indígena de CONADI, pero que se implementa desde ese Ministerio. En Honduras destaca la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que implementa el Programa Nuestras Raíces y coordina a través de CONAPO todos los Planes y Programas destinados a Pueblos Indígenas y Afrohondureños.

En otro grupo de países, los Ministerios de Desarrollo Social o Secretarías implementan planes que son transversales a toda la población; tal es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, que, al reconocerse en la Constitución como un país plurinacional, lo indígena es parte de la estructura institucional del Estado, por lo tanto, no hay una institucionalidad que defina una entidad indígena rectora. Otra situación la presenta Guatemala, donde existe un Ministerio de Desarrollo Social, pero el Plan Nacional de Desarrollo *Katún*, que es para toda la población incluyendo los Pueblos Indígenas, no se implementa desde esa entidad. En México, si bien la Institucionalidad Indígena es independiente, la Secretaría de Bienestar implementa el Plan Nacional de Desarrollo con programas sociales para todos los grupos poblacionales, entre ellos los indígenas. Situación similar existe en Panamá y el Paraguay, donde el Ministerio de Desarrollo Social se enfoca en mejorar las condiciones de vida de toda la población, incluyendo a los Pueblos Indígenas.

La situación descrita es consecuencia de que en varios países de la región la institucionalidad indígena depende de otros ministerios o instancias. Tal es el caso de la Argentina, en que esta depende actualmente de la Jefatura de Gabinete de los Ministerios; Colombia, donde el tema es llevado por el Ministerio del Interior y el Perú, a cargo del Ministerio de Cultura; y Nicaragua, donde el tema de la institucionalidad indígena se encuentra en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Por su parte, el Ecuador presenta una situación más compleja, ya que, si bien hay un Ministerio de Inclusión Económica y Social, este se encuentra en reestructuración y no se identificaron políticas indígenas en ninguna de estas instancias.

La institucionalidad de mayor jerarquía en estos temas se encuentra en la República Bolivariana de Venezuela y recientemente en el Brasil, como ya se mencionó, donde existen Ministerios de Pueblos Indígenas desde donde se implementan las políticas para el desarrollo de estos pueblos, aun cuando los dos países también poseen ministerios equivalentes a los Ministerios de Desarrollo e Inclusión Social.

En síntesis, se verifica que los países han avanzado en la institucionalidad sobre los Pueblos Indígenas con una arquitectura variada, y que en muy pocos países se ubica en el ámbito de los Ministerios de Desarrollo o Inclusión Social como principal entidad coordinadora.

3. Mecanismos de participación de los Pueblos Indígenas en las instituciones e instancias rectoras

En la definición de la cohesión social, sobre todo lo relativo al sentido de pertenencia, el universalismo sensible a las diferencias, las relaciones de igualdad en la diversidad y la orientación al “bien común” (Maldonado y otros, 2021), resulta fundamental examinar los elementos habilitadores, entre los cuales están los mecanismos de reconocimiento y las instancias de participación y diálogo orientado al consenso y la resolución de conflictos.

En el caso de los Pueblos Indígenas, la participación forma parte de los derechos fundamentales respaldados a nivel internacional. Es así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Nº 169) de la OIT (1989) se incorpora la dimensión colectiva del derecho a la participación de los Pueblos Indígenas. Como señala el Artículo 6 del mencionado Convenio:

“Los Gobiernos deberán establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole, responsables de políticas y programas que les conciernen mediante procesos de información consentida y plena”.

El derecho a la participación colectiva de los Pueblos Indígenas también ha sido consignado en las leyes y normativas de algunos países de la región (CEPAL, 2007b; Del Popolo, 2017).

Complementariamente, se han generado instancias participativas en el ámbito internacional, como la creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC) en 1992, que constituye un espacio de participación paritaria de los Estados y las organizaciones indígenas, así como otras de integración regional, como la Comunidad Andina (CAN) en 1969, anteriormente llamada Pacto Andino. En 2007 se formó un Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas, que promueve su participación en los asuntos económicos, sociales, culturales y políticos de la región; el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) fundado en 1991, a través de la Comisión de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, contribuye a la plena participación de las comunidades indígenas y otras etnias en los procesos de desarrollo e integración de los países de América Latina; y el Parlamento Indígena y Afrodescendiente de América (PIA), entidad supranacional que reúne a legisladores de diferentes países para promover y proteger los derechos de los Pueblos Indígenas y afrodescendientes (Del Popolo, 2017).

Uno de los mayores logros de los Pueblos Indígenas ha sido posicionarse como sujetos colectivos de derechos, demandando una participación plena en todas las instituciones, políticas, programas e instancias gubernamentales, proceso iniciado desde la última década del siglo XX sustentado en movimientos indígenas y fortalecido por los estándares reconocidos en el derecho internacional, principalmente el Convenio 169 de la OIT. Como se ha señalado, esto ha traído como consecuencia que algunos países han modificado no solo sus constituciones, sino que han adecuado las leyes domésticas, a la vez que se ha ido construyendo una institucionalidad progresiva sobre Pueblos Indígenas centrada en los derechos y la interculturalidad. La creación de mecanismos de participación de los Pueblos Indígenas presentes en la mayoría de los países de América Latina es un indicador innegable de esos progresos.

Tal como se muestra en el cuadro 3, la mayor parte de las estrategias de participación de los Pueblos Indígenas en las instituciones del Estado se llevan a cabo mediante la forma de Consejos Consultivos; tal es el caso de la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela. Otros mecanismos son las mesas de concertación y diálogo en Colombia y Costa Rica, así como también defensorías, comisiones y grupos de trabajo en Guatemala, Colombia, Nicaragua y el Perú, respectivamente.

Más allá de la variabilidad en la modalidad jurídica, rango y adscripción institucional, sus objetivos tienen como denominador común fortalecer los derechos territoriales y culturales de los Pueblos Indígenas con base en los estándares internacionales y supervisar que las políticas públicas se adecúen a esa normativa, sobre todo en lo que se refiere a reglamentar la consulta previa libre e informada, fortalecer la

identidad sociocultural, la igualdad y no discriminación en el marco de la autodeterminación, así como el resguardo y acceso a la propiedad y control de los territorios, y también, diseñar, implementar y evaluar políticas públicas en conjunto con las comunidades y Pueblos Indígenas. En el siguiente cuadro se han sintetizado las instituciones y sus mecanismos de participación en cada país, explorando sus objetivos y la identificación de la participación y representación política de los Pueblos Indígenas en ellas.

Cuadro 3
América Latina (14 países): mecanismos de participación de los Pueblos Indígenas
en las instancias principales de reconocimiento de sus derechos

País	Institución	Mecanismos
Argentina	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)	Consejo Consultivo y Participativo de los Pueblos Indígenas de la República de Argentina (2016)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ministerio de Planificación para el Desarrollo	Consejo Plurinacional para Vivir Bien en Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra (2012)
Brasil	Ministerio de Pueblos Indígenas	Consejo Nacional de Política Indigenista (CNPI) (2015)
Chile	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Consejo Nacional de CONADI (2012)
	Ministerio de las Culturas	Consejo Asesor de Pueblos Indígenas (2017)
Colombia		Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (1996)
		Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (1996)
Costa Rica	Ministerio de Justicia y Paz	Mesa técnica interinstitucional para la construcción de la ruta de trabajo y la atención de la población indígena (2022-2026)
Ecuador	Gobierno de la República de Ecuador	Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (2014)
Guatemala	Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala (PDH)	Defensoría de los Pueblos Indígenas (1999)
	Departamento Político para la Incidencia	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA) (1994)
	Presidencia de la República	Defensoría de la Mujer Indígena (1999)
México	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas	Consejo Nacional de Pueblos Indígenas del INPI (2024)
Nicaragua	Procuraduría General de la República	Comisión Interinstitucional para la Defensa de La Madre Tierra en Territorios Indígenas, Afrodescendientes del Caribe y Alto Wangki-Bocay (2020)
Panamá	Ministerio de la Presidencia	Consejo Nacional de Desarrollo Indígena (2018)
Paraguay	Gobierno Nacional	Consejo del Instituto Paraguayo del Indígena (1975) actualizado en su conformación el año 2024
Perú	Ministerio de Cultura	Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas del Ministerio de Cultura (2014)
Venezuela (República Bolivariana de)	Ministerio de Poder Popular de los Pueblos Indígenas	Consejos comunales indígenas (2006)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información disponible en los ministerios de cada país.

Algunos mecanismos de participación están más bien orientados a la coordinación intersectorial entre instancias estatales, pero todos sin excepción consideran la participación sustantiva de organizaciones, comunidades y personas de los Pueblos Indígenas. El Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas de Perú (GTPI), por ejemplo, resume bien estas funciones como ente a cargo de coordinar, proponer y dar seguimiento a las políticas públicas sobre los Pueblos Indígenas o con un enfoque intercultural, de manera participativa entre representantes del Viceministerio de Interculturalidad y los Pueblos Indígenas.

La consolidación de una institucionalidad sobre Pueblos Indígenas en la región que asegure mecanismos adecuados y sólidos para su participación activa en los Estados son procesos complejos y están en continuo avance, pero también experimentan retrocesos. En las últimas décadas el eje central de su demanda ha sido el reconocimiento de sus identidades distintivas como sujetos de derechos colectivos, más allá de las particularidades propias de cada mecanismo de participación en los distintos contextos sociopolíticos. Además, teniendo presente la fragilidad de las instituciones sociales en comparación con otros sectores

como el económico en América Latina (Martínez y Maldonado, 2019), así como la debilidad que enfrentan las instituciones indígenas en general (Del Popolo, 2017), los mayores desafíos se concentran en fortalecer las capacidades resolutorias de las instituciones sobre Pueblos Indígenas y desarrollar marcos normativos y nuevos pactos que permitan una participación significativa basada en sus derechos colectivos, así como también diseñar estrategias de carácter vinculante a fin de alcanzar un desarrollo inclusivo y fomentar el camino hacia sociedades inclusivas y, al mismo tiempo, respetuosas de la diversidad.

C. La dimensión técnico-operativa: herramientas y mecanismos de gestión

Las capacidades institucionales estriban en buena medida en la disponibilidad y eficacia de herramientas y mecanismos de gestión para implementar políticas de manera eficaz, coordinada y transparente. Como parte de ese ámbito, a continuación, se abordan dos aspectos claves, como son los planes específicos a los Pueblos Indígenas y los sistemas de información.

1. Planes, estrategias, políticas y/o programas específicos sobre Pueblos Indígenas

La información disponible permite señalar que en casi todos los países existe algún tipo de plan o políticas que orientan las acciones para, desde y con los Pueblos Indígenas. Varios de ellos, al basarse en el estándar mínimo de derechos, se centran en el enfoque territorial con énfasis en la participación indígena. Como línea de trabajo transversal, en algunos países se articulan con otros ministerios o instancias, como salud, educación o vivienda. Una constante es que —si bien definen líneas de acción, actividades y plazos— la mayor parte no cuenta con sistemas de evaluación de estos planes y políticas (Del Popolo, 2017). El cuadro 4 identifica el Tipo de Plan de Desarrollo, describiendo sus objetivos, la institución al que pertenece y el Plan nacional más amplio del que forma parte.

Cuadro 4
América Latina (17 países): planes y políticas para Pueblos Indígenas (vigentes al año 2024)

País	Tipo de plan	Planes de desarrollo para Pueblos Indígenas	Institución	Plan Nacional de Desarrollo
Argentina	Sectorial	Plan Nacional de Salud para los Pueblos Indígenas	Ministerio de Salud	Plan Estratégico Regional 2024-2027
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Nacional	Plan Multisectorial del Estado Plurinacional de Bolivia contra el racismo y toda forma de discriminación 2016-2020	Ministerio de Cultura y Turismo	Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del desarrollo integral para vivir bien 2021-2025
Brasil	No tiene	No tiene	No tiene	Plan Plurianual 2024-2027
Chile	Sectorial	Plan “Buen Vivir”	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Programa de gobierno 2022-2026
Colombia	Nacional	La constitución en el artículo 330, establece que las entidades territoriales elaborarán sus propios planes de desarrollo		Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026
Costa Rica	Sectorial	Plan de Recuperación de Territorios Indígenas	Ministerio de Agricultura y ganadería	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública del Bicentenario 2023-2026
Ecuador	No tiene	No tiene	No tiene	Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025
El Salvador	Sectorial	Plan Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas	Ministerio de Salud	2018 en adelante
Guatemala	Sectorial	Plan Nacional de Comadronas de los cuatro Pueblos Indígenas de Guatemala 2015-2025	Ministerio de Salud Pública	Plan Nacional de Desarrollo <i>Katún</i> : nuestra Guatemala 2032
Honduras	Nacional	Plan Nuestras Raíces	Secretaría de Desarrollo Social	Plan de Acción de Estado Abierto de Honduras 2023-2025
México	Nacional	Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas	Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

País	Tipo de plan	Planes de desarrollo para Pueblos Indígenas	Institución	Plan Nacional de Desarrollo
Nicaragua	Sectorial	Plan de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes (PIIA) (en Educación)	Ministerio de Educación	Plan Nacional de Lucha Contra la Pobreza y para el Desarrollo Humano (PNLCP-DH) 2022-2026
Panamá	Nacional	Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá	Ministerio de Gobierno	Plan estratégico de gobierno 2020-2024
Paraguay	Nacional	Plan Nacional de Pueblos Indígenas	Instituto Paraguayo del Indígena	Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030
Perú	Sectorial	Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad al 2040	Ministerio de Cultura	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) al 2050
	Sectorial	Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural	Ministerio de Cultura	
	Sectorial	Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe	Ministerio de Educación	
Uruguay	No tiene	No tiene	No tiene	Estrategia de Desarrollo 2050
Venezuela (República Bolivariana de)	Nacional	Plan sectorial de los Pueblos Indígenas	Ministerio del Poder Popular de Planificación	Plan de Patria 2019-2025

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información disponible en los países y CEPAL, 2024c.

Algunos avances recientes en las Políticas y Programas de Desarrollo y erradicación de la pobreza contenidos en los informes voluntarios de los países en seguimiento de las medidas del Consejo de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CMPD) (CEPAL, 2024c), incluyen específicamente a los Pueblos Indígenas del Ecuador, El Salvador, Honduras, México, el Paraguay y el Perú, donde se describen políticas, programas y planes de desarrollo generales para mejorar las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas en varios ámbitos; en todos ellos se hace explícito garantizar los derechos y fortalecer sus culturas e identidades colectivas.

Otros ejemplos de esto los proporciona el Estado Plurinacional de Bolivia con el Plan de Desarrollo Económico y Social (2021- 2025) "Reconstruyendo la economía para Vivir Bien, hacia la industrialización con sustitución de importaciones", que aborda educación, salud y justicia y se focaliza en poblaciones en situación de vulnerabilidad histórica. Otro caso es el Ecuador, con el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (CNI) y la Agenda para la Igualdad de Derechos de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Pueblo Afroecuatoriano y Pueblo Montubio (2019-2021), con ejes de intervención en salud, educación, cultura, trabajo y empleo, territorio, producción, vivienda y justicia en el contexto de las demandas y exigibilidad de políticas públicas que garanticen los derechos. En México, los Programas del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (PROBIPI) (2021) para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericano, consideran el ejercicio efectivo de sus derechos colectivos; la protección, el aprovechamiento y conservación de sus tierras, territorios, recursos naturales, biodiversidad y medio ambiente; el fortalecimiento de sus actividades económicas y productivas estratégicas; la construcción de caminos, infraestructura comunitaria de servicios básicos y el fomento de su patrimonio cultural, en un marco de respeto a su libre determinación, autonomía y formas de organización.

En cuanto a planes y programas productivos enfocados concretamente a enfrentar las condiciones de pobreza de los Pueblos Indígenas, los informes nacionales de la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, México, el Paraguay y el Perú mencionan iniciativas en este aspecto. Algunos de estos planes apuntan directamente a mejorar la situación de pobreza a través de estrategias y acciones productivas considerando los recursos naturales y con medidas específicas para enfrentar los efectos de la pandemia y/o el cambio climático. Así, en la Argentina, el Programa de Asistencia Crítica y Directa para la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena tiene como fin disminuir las desigualdades y dar respuesta a los efectos adversos de la pandemia sobre aquellos grupos más desprotegidos. Además,

el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca creó el Programa de Promoción del Trabajo, Arraigo y Abastecimiento Local (PROTAAL, 2020). Se suma a lo anterior el Plan de Acceso al Agua para la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (2022) que permite mejorar el acceso al agua para las comunidades y productoras y productores de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, a fin de incrementar la producción de alimentos y garantizar un derecho humano básico como es el acceso a este recurso.

En el Ecuador, el Proyecto Fortalecimiento de las Economías Comunitarias en los Territorios de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianos y Montubios (PROFECPIAM, 2021) pretende fortalecer las economías comunitarias, gobernabilidad y accesibilidad de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianos y Montubios (PIAM) en los territorios priorizados de desarrollo, así como apoyar el alivio de los efectos del COVID-19. En estos territorios se han implementado subprefectos para la buena gobernanza, la generación de ingresos, la soberanía alimentaria, el mejoramiento de los medios de vida y la inclusión financiera.

En México se han implementado programas relativos a la Producción para el Bienestar, Programa de Fertilizantes para el Bienestar, Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos y BIENPESCA con cobertura nacional desde 2023, que atienden, en promedio, a más de un millón de personas indígenas al año.

El Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMMC) (2010) del Paraguay implementa estrategias de Transferencias Directas Condicionadas (Incentivos para la Conservación), subsidio económico que se brinda a comunidades nativas y campesinas tituladas, para fortalecer las capacidades de conservación de sus bosques y favorecer la reducción de la deforestación. Es necesario destacar que este es el único país que menciona garantizar la preservación de los territorios con pueblos en situación de aislamiento voluntario en estas iniciativas.

En planes y programas destinados a grupos vulnerables específicos, destaca Panamá con el Plan Estratégico de las Mujeres Indígenas (PEMIP-2025) con el lema “Rompiendo brechas, alcanzando sueños” (2023), que busca generar mayor acceso a oportunidades de empoderamiento económico a las mujeres indígenas.

Además de los programas y planes para superar la pobreza, se constatan políticas y programas en educación, con particular énfasis en educación intercultural bilingüe y fortalecimiento de los idiomas indígenas en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Costa Rica, el Ecuador y el Salvador. En el caso de la Argentina se ha implementado desde 2018 —mediante la Ley Nacional de Educación N° 26206— el carácter de “modalidad” a la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), promoviéndola entre el INAI y el Ministerio de Educación y Desarrollo, con la elaboración de otros programas como promotores y becas en este ámbito. En Chile, el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (MINCAP) suscribió un convenio marco de colaboración con el Ministerio de Educación (MINEDUC) para elaborar la Política Intercultural para el Plurilingüismo (2022). En Costa Rica se diseñó e implementó un Programa de Estudios de lengua Boruca 2017-MEP. Otro ejemplo de avance en esta línea lo proporciona el Ecuador, donde se constata un aumento desde 2,7% a 4,6% de las instituciones del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe con el Modelo de Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB) (CEPAL, 2024c). Finalmente, en El Salvador, el Ministerio de Cultura brinda apoyo y acompañamiento a diversas manifestaciones culturales y la lengua *náhuatl*, que se ha declarado bien inmaterial protegido, destinando además el 21 de febrero como Día Nacional de la Lengua *Náhuatl*.

Los planes y programas consignados para dar cumplimiento a los estándares de derechos de los Pueblos Indígenas muestran una importante heterogeneidad en cuanto a énfasis, coberturas y acciones, siguiendo una tendencia ya descrita desde 2014 a la fecha. Los temas más abordados en estos son desarrollo productivo, salud y educación. En el primer aspecto se destacan aquellos programas que se enmarcan en los conceptos de desarrollo y bienestar indígena del “Buen Vivir”, como el Estado Plurinacional de Bolivia y Chile. En el tema de salud hay que señalar que todos ellos apuntan a mejorar el acceso a la medicina oficial, y al mismo tiempo abordan los derechos colectivos promoviendo el resguardo de las medicinas indígenas (Pedrero y Oyarce, 2024). De la misma forma, los programas de educación bilingüe apuntan a mejorar los niveles de escolaridad, pero a partir de la lengua materna, revitalizándola y resguardándola de los rápidos procesos de pérdida lingüística. No obstante, no se dispone de evaluaciones ni de información disponible respecto de los logros finales, por lo que no es posible evaluar sus impactos (CEPAL, 2024c).

2. Sistemas de información y registro

Un segundo aspecto relacionado con la dimensión técnico-operativa alude a los sistemas de información y registro. Disponer de información sistemática y actualizada permite monitorear la situación, avances y limitaciones en el cumplimiento de los objetivos de un programa o política y constituyen un componente fundamental de la institucionalidad. Al aportar evidencia científica y medible permiten la toma de decisiones en todas y cada una de las distintas fases de una política, desde su gestión, elaboración y monitoreo hasta la evaluación.

El derecho a la información se ha consolidado como un eje central para el ejercicio de los demás derechos sociales, económicos y culturales de los Pueblos Indígenas, relevando el derecho a la autoidentificación como el único criterio compatible con el marco de derechos humanos para recoger la información en registros continuos, censos y encuestas (Del Popolo, 2017). Lo anterior, sumado a un incremento de los esfuerzos en la región para disponer de datos confiables y actualizados sobre los Pueblos Indígenas, ha traído como resultado un aumento significativo no solo en la cantidad de instrumentos estatales que hoy recogen esa información, sino también un aumento en la visibilidad y magnitud de la población indígena.

Como se observa en el cuadro 5, los censos y encuestas de los países de la región han ido progresivamente incorporando preguntas sobre autoidentificación. A los países que realizaron sus censos en 2017-2018 como el Perú, Chile, Guatemala y Colombia, se han agregado México en 2020, la Argentina y el Brasil en 2022 y Panamá en 2023. Datos recientes aportados por los informes periódicos de seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de la Argentina, Chile, Colombia y Costa Rica, mencionan avances en el tema del derecho a la información mediante la desagregación de los datos para Pueblos Indígenas en los censos. En esos países se ha puesto énfasis especial en procesos participativos y de consulta de las metodologías y preguntas específicas a Pueblos Indígenas, siguiendo las recomendaciones internacionales en esas materias (Del Popolo, 2017).

En la Argentina, el cuestionario censal amplía el alcance de la pregunta sobre autorreconocimiento étnico a toda la población, indagando si la población se reconoce indígena o descendiente de Pueblos Indígenas u originarios, de qué pueblo se reconoce y además agrega una pregunta sobre si habla o entiende la lengua de ese pueblo; además, por primera vez se dispone de un spot audiovisual del censo en cuatro lenguas originarias en un trabajo conjunto entre el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y el Consejo Nacional de Política Indígena.

Un proceso similar se levantó en el Censo 2020 de México, donde no solo se pregunta por la autoidentificación indígena, que ascendió a 23,2 millones de personas, lo que equivale a 19,4% de la población de ese rango de edad de tres años y más—, sino sobre la lengua indígena, que arrojó 7.364.645 personas de 3 años y más que son hablantes de alguna lengua indígena, lo que equivale a 6,1% de la población total de ese rango de edad. También se identificaron las lenguas, donde el Náhuatl fue mayoritario, donde un 22,4% de la población habla algún idioma indígena. Además, la población total en hogares indígenas fue de 11.800.247 personas, lo que equivale al 9,4% de la población total del país.

Hay que señalar que, en México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2022) llevó a cabo la Consulta Pública del Censo 2020 en cumplimiento al Artículo 88 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), con el objetivo de someter a consideración de la población en general los planteamientos metodológicos y conceptuales, así como los instrumentos de capacitación desarrollados para este proyecto.

En el caso del Brasil, el censo de 2022 fue un esfuerzo conjunto entre el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y la Fundación Nacional de Pueblos Indígenas (FUNAI), siendo el avance más sustantivo la ampliación de la pregunta de reconocimiento a toda la población y no solo a la que residía en territorios indígenas, como fue el caso del censo anterior de 2010. Este cambio de metodología y un posible aumento en el contexto favorable de reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas pudo explicar el gran aumento de un 88,82% que experimentó la población indígena en 12 años. Además, la colaboración entre el IBGE, Ministerio de Pueblos Indígenas, FUNAI y el Gobierno

Federal implementó el Censo Demográfico 2022 en el Territorio Indígena *Yanomami*, para responder y combatir la crisis humanitaria que se vive en la región, el resguardo indígena más grande del país, donde viven más de 31.000 personas. Se han preidentificado 549 comunidades en territorio *Yanomami*, de las cuales 396 están en el estado de Roraima, con el 53% de ellas registradas, y 153 en Amazonas, con 98% de registro. Tanto el plan operativo como la adaptación cultural de las preguntas fueron trabajados junto con asociaciones *Yanomami*.

Cuadro 5
América Latina (17 países): inclusión de la autoidentificación indígena en censos y encuestas de hogares

País	Censos de población y vivienda (fecha de los últimos dos censos)	Encuestas de demografía y salud y de indicadores múltiples (alrededor de 2015 y última disponible)
Argentina	2010, 2022	2019-2020
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2001, 2012	2008, 2016
Brasil	2012, 2022	2006
Chile	2017, 2024	
Colombia	2005, 2018	2010, 2015
Costa Rica	2011, 2022	2011, 2018
Ecuador	2010, 2023	2012
El Salvador	2007	2014
Guatemala	2002, 2018	2008-2009, 2014-2015
Honduras	2001, 2013	2011-2012, 2019
México	2010, 2020	2009, 2014, 2015, 2016, 2018 (ENADI)
Nicaragua	2005	2011
Panamá	2010, 2023	2009, 2013
Paraguay	2012, 2022	2016
Perú	2017	2012, 2018
Uruguay	2011	2013
Venezuela (República Bolivariana de)	2001, 2011	2010

Fuente: Del Popolo, Fabiana y Susana Schkolnik (2013), *Pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda de América Latina: avances y desafíos en el derecho a la información* (LC/G.2598-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.; CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014b), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago, Naciones Unidas; (2024c), *Población, desarrollo y derechos en América Latina y el Caribe: segundo informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.5/3), Santiago.

Otro país que amplía la cobertura al considerar no solo a la población que reside en territorios indígenas, sino que también fuera de estas, ha sido Panamá en su reciente censo de 2023. Muestra un aumento relativo mayor de la identificación de la población que reside fuera de las comarcas indígenas respecto de las que habitan los territorios tradicionales, lo que implica una mejoría en el derecho al autorreconocimiento. Por otra parte, se observa una incorporación creciente de preguntas relativas a Pueblos Indígenas en las Encuestas de Demografía y Salud, así como en las de Indicadores Múltiples, contabilizándose que en alrededor de 16 países de América Latina estas permiten conocer aspectos específicos, sobre todo relacionados a salud sexual y reproductiva, uno de los indicadores del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (medida 87 y 89).

En el caso de los registros administrativos se observan menos avances, ya que solo en 10 países se consigna esta variable en las estadísticas vitales de defunciones y en ocho en los registros de nacimiento (CEPAL, 2024c). Un aspecto donde hay que redoblar los esfuerzos es en la inclusión de la identificación étnica en los sistemas de información en salud, dada su importancia en la elaboración de perfiles epidemiológicos diferenciados que permitan evaluar los avances objetivos en materia de cumplimiento de derecho a la salud (Del Popolo, 2017; Pedrero, 2023). En este sentido, si bien los mayores avances se observaron en Colombia, el Ecuador y Chile, luego se produjeron estancamientos en los dos últimos países, por lo que sería necesario actualizar este diagnóstico con información reciente (CEPAL, 2024c).

En resumen, entre 2000 y 2009 solo en siete países los censos contemplaban la autoidentificación y apenas en cinco países esto se observaba a nivel de las encuestas de demografía, salud y otros. Para 2024, la mayoría de los países (15) han incorporado la autoidentificación y 14 la han incluido en encuestas. Además, los últimos censos de 2020 amplían la cobertura de las preguntas de autoidentificación a toda la población en la Argentina, el Brasil y México, e incluyen otros ítems principalmente relacionados a la identificación de nuevos pueblos (Colombia) y la vigencia de las lenguas indígenas.

También se observan logros en el cumplimiento de la participación de las organizaciones de Pueblos Indígenas en estos procesos, sobre todo en la Argentina y el Brasil y recientemente Chile, aun cuando no necesariamente esto abarca todos los procesos de producción, difusión y análisis de la información. Por último, hay que señalar que generar conocimiento e información oportuna específicamente sobre la identificación étnica en censos, encuestas o registros administrativos en diferentes sectores, es un desafío que requiere de diagnósticos sectoriales y sistemáticos para contar con un panorama actualizado, tarea que se complejiza toda vez que las preguntas de identificación difieren en las fuentes, limitando su comparabilidad (CEPAL, 2024c).

En un aspecto más general, se requiere contar con más información sobre la realidad demográfica, social y de cumplimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas, como parte del diseño, implementación y evaluación de un sistema de protección social universal y sensible a las diferencias (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2020). La importancia de este punto es que persisten brechas en la identificación étnica en otras fuentes de los sistemas nacionales de información, sobre todo en lo que se refiere a registros continuos y administrativos en el campo de la salud, en el ámbito jurídico y en otras áreas. En este aspecto se requiere de una voluntad política y recursos presupuestarios para lograr nuevos pactos entre los Estados y los Pueblos Indígenas y avances, donde el apoyo sistemático del sistema de Naciones Unidas y otros organismos de cooperación es fundamental para fortalecer este proceso.

D. Dimensión financiera

La información sobre gasto público es fundamental para evaluar los avances y fortaleza de la institucionalidad, ya que su análisis permite, por una parte, conocer la magnitud de los recursos destinados a financiar las políticas sociales y la prioridad dada a los problemas a los que se destinan; y por otra, aporta información sobre la posibilidad de contar con los recursos necesarios para cumplir con los mandatos de las entidades públicas. Es así como un presupuesto escaso para afrontar una problemática social compleja, que por lo general es multidimensional, constituye una limitación para la implementación de las políticas que trasciende la gestión propiamente tal (Martínez y Maldonado, 2019).

A pesar de su relevancia, en el ámbito regional persiste el desafío de mejorar las estadísticas disponibles en las fuentes, suficiencia y capacidad de gestión. En general, la información disponible no abarca a todos los países de América Latina y el Caribe, y las fuentes solo permiten tener una lectura parcial de los montos y su distribución (CEPAL, 2023).

Esta limitación en la información disponible que se observa para toda la región se agudiza en el caso de los Pueblos Indígenas, debido a que la mayor parte de los datos administrativos públicos no están desagregados por pertenencia a un pueblo, ni menos aún específica para cada uno de los distintos pueblos.

Lo anterior es particularmente preocupante, ya que en el ámbito internacional hay lineamientos y obligaciones para que los Estados dispongan de presupuesto para las iniciativas de los Pueblos Indígenas. Así, desde la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se establece que los Estados deben destinar asistencia financiera para el pleno disfrute de sus derechos (Artículos 4 y 39)². Esto vuelve más complejo el panorama, pues además de la inexistencia de información sobre ese aspecto en las instituciones específicas destinadas a los Pueblos Indígenas, en los Ministerios de Desarrollo Social u

² Mandato recogido en el Capítulo H sobre Pueblos Indígenas del Consenso de Montevideo, cuyo monitoreo incluye un indicador sobre "Porcentaje del gasto público destinado a acciones dirigidas a garantizar los derechos de los Pueblos Indígenas (y ejecutado) por sectores" (Indicador H6) (CEPAL, 2023).

otras instancias a cargo del bienestar y derechos, pueden existir diversas fuentes de financiamiento que se canalizan a través de otros ministerios, entidades o agencias, por lo cual, los montos destinados a fortalecer los programas sociales y planes de desarrollo destinados a estos pueblos podrían ser sub o sobrestimados.

En un ámbito más general, el complejo escenario actual de incertidumbre económica, con presupuestos acotados en protección social, limita a los Estados para destinar recursos a políticas públicas orientadas a la disminución de la persistente desigualdad socioeconómica que presentan los países de la región. La pandemia vino a agravar el déficit fiscal y las deudas públicas, poniendo presión con varias medidas enfocadas a paliarla, así como a sus efectos sanitarios y socioeconómicos.

Al iniciar una aproximación al gasto público en políticas orientadas a los Pueblos Indígenas, se constata que es extremadamente difícil identificar en los registros de erogaciones públicas los recursos destinados a ese fin. Esta escasa disponibilidad de información indica una baja priorización de los asuntos indígenas en las agendas públicas. Estos pueblos concentran múltiples dimensiones de la desigualdad interseccional, atravesadas por discriminación étnica, género, nivel socioeconómico y ruralidad. Por lo tanto, diseñar políticas públicas sólidas y culturalmente pertinentes es una medida fundamental para avanzar hacia la cohesión inclusiva, con igualdad e identidad.

De los países sobre los cuales se ha obtenido información de los presupuestos nacionales ejecutados, se aprecia una disminución presupuestaria en la institución rectora de los Pueblos Indígenas en los últimos ocho a diez años. Es posible diferenciar países que disponen de más presupuesto para el tema de Pueblos Indígenas, como Chile y México, en comparación con otros como la Argentina, Guatemala y el Paraguay; sin embargo, proporcionalmente todos han disminuido en los últimos años.

Cuadro 6
América Latina-Abya Yala (4 países): presupuesto público instituciones rectoras de políticas indígenas
(En miles de dólares de 2022)

Año	Argentina	Chile	Guatemala	Paraguay
2017	9 051,2	196 106,1	5 275	-
2018	8 508,7	186 755,5	5 038	14,3
2019	6 308,4	186 764,9	5 392	11
2020	7 946,6	181 233,0	5 149	5,1
2021	4 576,3	156 658,1	2 950	10,5
2022	5 125,7	147 529,0	4 609	10,3

Fuente: M. Pedrero (2023), "Hacia una recuperación económica transformadora de América Latina Abya Yala: desafíos para garantizar los derechos de colectivos de los pueblos indígenas", *Documentos de Proyectos* (LC/T.S.2023/35), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Recuadro 5
El gasto público en Pueblos Indígenas: el caso de México

México es el único país que procesa y pone a disposición información detallada, ya que desde 2002 incorpora en el Presupuesto de Egresos de la Federación un capítulo específico relativo a las Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas (EDIPCI). En esa sección se describen los recursos de todos los programas de las distintas dependencias y entidades de la administración pública destinados a los Pueblos Indígenas.

En el período comprendido entre 2002 y 2016, tal gasto fiscal —en términos reales— se triplicó (CDPI, 2015 y CEFP, 2017). No obstante, durante el ejercicio fiscal de 2017, en el marco de la política gubernamental de contención y reducción del gasto programable del período, se registró un descenso real de 15%, lo que afectó considerablemente a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (organismo rector de las políticas públicas en este ámbito), que vio su presupuesto recortado en más de un 50%. También se vieron muy impactadas las asignaciones a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que ya venían a la baja en los dos años anteriores, repercutiendo, principalmente, en las obras viales; y, a la Secretaría del Medio Ambiente, limitando la ejecución de programas de apoyo al desarrollo forestal sustentable y el mantenimiento del ecosistema en regiones indígenas (CEFP, 2017).

En años más recientes (2019-2024), el gasto fiscal destinado a garantizar los derechos de los Pueblos Indígenas en México ha registrado una tasa media de incremento anual del orden del 5,9%, aunque con gran variabilidad por ramo administrativo.

México: erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) por ramo administrativo 2019-2024

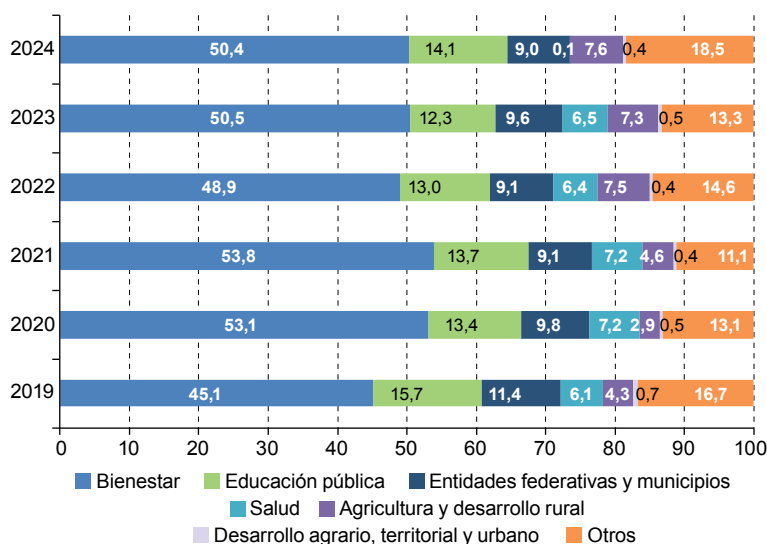
(En millones de dólares de 2024)

Ramo administrativo	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variación porcentual
Gobernación	1,7	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	-42,1
Agricultura y desarrollo rural	292,2	220,7	360,1	610,7	636,4	686,3	134,9
Infraestructura, comunicaciones y transportes	210,4	203,8	158,6	176,0	174,6	166,8	-20,7
Economía	24,2	17,6	10,0	0,0	0,0	0,0	-100,0
Educación Pública	1 058,3	1 024,2	1 063,7	1 056,7	1 080,3	1 273,9	20,4
Salud	408,9	549,8	556,9	520,7	570,8	5,9	-98,6
Desarrollo agrario, territorial y urbano	44,8	42,0	34,1	35,8	47,4	31,9	-28,9
Medio ambiente y recursos naturales	87,2	91,1	85,8	208,8	281,2	269,4	208,9
Aportaciones a seguridad social	301,2	348,1	341,4	542,3	444,9	445,4	47,9
Bienestar	3 044,6	4 067,8	4 169,7	3 966,4	4 427,9	4 562,5	49,9
Provisiones salariales y económicas	35,6	34,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,0
Aportaciones para entidades federativas y municipios	768,5	750,1	703,9	739,9	842,4	814,0	5,9
Comisión nacional de los derechos humanos	1,9	1,8	1,3	1,5	1,1	0,8	-54,5
Consejo nacional de ciencia y tecnología	2,6	2,6	2,4	2,3	2,2	0,8	-69,5
Entidades no Sectorizadas	456,7	293,8	252,5	248,0	254,2	784,4	71,7
Cultura	5,1	5,0	4,2	4,0	4,0	4,0	-20,3
Total	6 743,8	7 653,8	7 745,6	8 114,1	8 768,3	9 047,3	34,2

Fuente: M. Pedrero (2023), "Hacia una recuperación económica transformadora de América Latina Abya Yala: desafíos para garantizar los derechos de colectivos de los pueblos indígenas", *Documentos de Proyectos* (LC/T.S.2023/35), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

México: erogaciones para el desarrollo integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas por ramo administrativo 2019-2024

(En porcentajes)



Fuente: M. Pedrero (2023), "Hacia una recuperación económica transformadora de América Latina Abya Yala: desafíos para garantizar los derechos de colectivos de los pueblos indígenas", *Documentos de Proyectos* (LC/T.S.2023/35), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CDPI, 2015, CEFP, 2017 y Pedrero, 2023.

Aun cuando en México se registra un incremento sistemático del gasto fiscal en Pueblos Indígenas, el presupuesto se destina principalmente a asegurar el acceso a derechos sociales; en cambio el gasto en desarrollo rural, el medio ambiente y los recursos naturales —asociado directamente con los territorios indígenas— ha experimentado un incremento más bien moderado.

Una segunda aproximación sobre la magnitud de los recursos destinados a financiar políticas públicas por parte de las instituciones rectoras durante 2023 y 2024, proviene de la información disponible en línea de siete países de las instancias rectoras (véase el cuadro 7).

Cuadro 7
América Latina: recursos destinados a financiar las políticas sociales de Pueblos Indígenas por organismo rector según países seleccionados

País	Diferencia nominal entre los financiamientos de 2023-2024 <i>(En porcentajes)</i>	Porcentaje respecto del presupuesto nacional 2024	Financiamiento destinado a la entidad rectora en 2024 <i>(En dólares constantes de 2018)</i>
Argentina	-99,80	0,0000047	8 832,80
Chile	0,30	0,00017	168 296,76
Costa Rica	208,80	4,14483	2 251 214,95
Ecuador	-47,20	0,01371	4 315 218,17
El Salvador	33,90	0,37492	29 550 123,76
México	Sin información	0,065	238 336 596,94
Paraguay	Sin información	0,06316	10 207 198,07

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información en línea de los organismos rectores de los países: Presupuesto de la Administración Pública Nacional 2024 (Argentina), Ley de Presupuesto 2024 (Ley N° 21.640) (Chile), Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2024, No. 10.427 (Costa Rica), Presupuesto General del Estado Consolidado por Sectorial - Entidad Egresos (cifras en dólares) Ejercicio 2024 (Ecuador), Presupuesto General del Estado para el Ciudadano 2024 (El Salvador), Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024, Anexo 10. Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas (México), Ley de Presupuesto para el año 2024, Ley N° 7228 (Paraguay).

Nota: Para poder comparar las partidas presupuestarias, se tomó en consideración el valor del dólar constante de 2018 como período de referencia. Cálculos sobre la base de información de CEPALSTAT y del Fondo Monetario Internacional (FMI), Estadísticas financieras internacionales.

Nota: En el cuadro no aparecen todos los países de la región. De ellos, únicamente Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Paraguay disponen de información de fácil acceso sobre el financiamiento que reciben sus instituciones indígenas. Por otro lado, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela (República Bolivariana de) que cuentan con instituciones indígena, no disponen de información accesible sobre el financiamiento a estas. Este problema de acceso a la información se ve reflejado en la organización de sus propias leyes de presupuesto, o el desglose presupuestario que cada país tiene. Por último, el Uruguay no tiene ninguna institución indígena.

Como se aprecia en el cuadro 7, una primera observación es que solo se dispone de información en siete de los países de América Latina. Además, es posible notar una marcada heterogeneidad en términos de magnitud: mientras en algunos países sus instancias rectoras cuentan con un financiamiento significativo en 2024, en otros estas no reciben los recursos suficientes.

Una segunda observación es que existe inestabilidad en los montos asignados entre 2023 y 2024. Por ejemplo, en la Argentina y el Ecuador el financiamiento disminuye considerablemente: el primer caso fue de casi el 100%, mientras que en el Ecuador los recursos cayeron a casi la mitad (-47,2%). En contraste, en Chile el financiamiento se mantuvo prácticamente estable, con un leve aumento de 0,3%. En el otro extremo se ubican Costa Rica y El Salvador, donde el presupuesto destinado a las entidades rectoras aumentó. En el caso de Costa Rica destaca un crecimiento nominal de más del triple en el período analizado, mientras que El Salvador presenta un alza de 33,9%.

En términos del porcentaje del presupuesto nacional que representan estos recursos (véase el cuadro 7), en la mayoría de los países la proporción no supera el 0,1%. Las excepciones son Costa Rica, donde alcanza un 4,1%, y en menor medida El Salvador, con un 0,4%. Estos datos reflejan la limitada prioridad presupuestaria que se asigna a las políticas sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas en la región.

Finalmente, si se llevan los presupuestos a una medida comparable como dólares constantes, México es el país con el mayor presupuesto destinado a los Pueblos Indígenas. Esto resulta coherente si se considera que es uno de los países con mayor cantidad de población indígena, seguido por El Salvador que, sin embargo, tiene un número absoluto bajo de población indígena. Por todo lo anterior, resulta imprescindible redoblar los esfuerzos para que los países generen información financiera desagregada según Pueblos Indígenas, dada su importancia social y política.

Cabe agregar que, sobre la base de la información disponible, si bien en términos absolutos el financiamiento de México es muy superior al resto de los países que se muestran en el cuadro 7, este representa solo una fracción del 0,1% del presupuesto nacional de 2024. De esta forma, en términos relativos, el financiamiento más significativo es el de Costa Rica (4,1%), seguido de El Salvador (0,4%).

Como conclusión general, la información relativa a esta dimensión sigue siendo compleja, dispersa, limitada y de difícil comparación en la región. De los países con los que se cuenta información es posible deducir —al menos en las cifras que están disponibles de las leyes de presupuesto de los países— que los recursos destinados a las entidades rectoras de los asuntos de los Pueblos Indígenas son reducidos, inestables y sujetos a importantes fluctuaciones. Aunque se observan casos de países con mayores asignaciones, como Costa Rica y México, un patrón común es que en todos ellos el gasto público destinado a estas materias representa una proporción muy baja del presupuesto nacional. Además, es importante considerar que estos cambios en la asignación presupuestaria se enmarcan en coyunturas nacionales, como períodos eleccionarios, la pandemia, la inflación y las restricciones fiscales que atraviesan los países de la región.

IV. Conclusiones, desafíos y propuestas

En el marco de las transformaciones profundas que se requieren en América Latina y el Caribe para superar las trampas del desarrollo, y para que los países de la región alcancen nuevos pactos sociales donde la igualdad en la diversidad apunte a una mayor cohesión social, es fundamental transitar desde políticas “sobre” o “para” los Pueblos Indígenas, a políticas “con los Pueblos Indígenas”, asegurando que nadie se quede atrás, con un universalismo sensible a las diferencias, en línea con la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020b) reforzado en el Pacto para el Futuro (Naciones Unidas, 2024).

Con más de tres décadas desde que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptara el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989, N° 169), y más de 12 años desde que se aprobara la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los países de América Latina no solo han reconocido plenamente la existencia jurídica, política y social de estos pueblos con sus especificidades, fortalezas y aportes epistemológicos al bienestar de las sociedades, sino que se ha consolidado un estándar de derechos colectivos e individuales, superándose así su invisibilización histórica en las constituciones de los Estados-nación. No obstante, y a pesar de estos avances, los Pueblos Indígenas continúan presentando brechas de bienestar y goce de derechos en materia económico-social, aun cuando la región ha presentado en las últimas décadas grandes avances en este ámbito.

Respecto a la institucionalidad, se aprecian avances en los marcos jurídico-normativos, con una tendencia a la armonización con los estándares internacionales de derechos, ya que la mayoría ha suscrito el Convenio 169 de la OIT y todos han adherido a la Declaración sobre los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, a las recomendaciones emanadas del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo y a la Recomendación 39 de la CEDAW, por lo que es factible esperar mayores logros en los derechos de los Pueblos Indígenas, mujeres y niñas Indígenas durante las próximas décadas. Si bien solo algunos países han cambiado sus constituciones para incluir, por ejemplo, el reconocimiento de los Pueblos Indígenas y de sus derechos colectivos hacia la construcción de Estados plurinacionales, se observan mayores resultados en las legislaciones que fundamentan las políticas y el accionar de las autoridades.

De esta manera, en la dimensión organizacional, se constata que, en comparación con el año 2000, actualmente en casi todos los países de América Latina considerados en este documento existen instituciones a cargo de la rectoría, diseño, implementación y evaluación de planes de desarrollo generales, así como políticas, programas e iniciativas para la concretización de los derechos de los Pueblos Indígenas. En este

campo, los mayores avances y también desafíos se dan en las políticas de desarrollo productivo, que apuntan directamente a mejorar las condiciones de vida y pobreza en que se encuentran los Pueblos Indígenas.

Sin perjuicio de lo anterior, el aspecto más débil de todas estas iniciativas es la falta de evaluación de los impactos logrados, situación que va en directa relación con la falta de inclusión de las variables de identificación étnica en sistemas de información y registro continuos en los aparatos administrativos de los Estados. Una excepción la constituyen los censos de población y recientemente algunas encuestas que de a poco han incorporado, mejorado y ampliado tanto la forma de las preguntas, a fin de hacerlas más pertinentes, como la cobertura de pueblos y temas abordados.

A pesar de la importancia central que la dimensión financiera y la rendición de cuentas tienen en los instrumentos internacionales vinculantes para los países de la región en este tema, la información disponible es casi inexistente con excepciones puntuales como en el caso de México. De igual forma, el difícil acceso a la información sobre la ejecución presupuestaria se condice con que la ejecución nacional presupuestaria no está desagregada por entidades que se encargan de los asuntos de los Pueblos Indígenas. A lo anterior se suma que, dado el enfoque de transversalización e intersectorialidad de los programas de desarrollo de los Estados, pueden coexistir varias fuentes de financiamiento desde distintas reparticiones, por lo que la estimación pudiera estar subestimada. Con todo, los datos disponibles —aunque fragmentarios— apuntan a una disminución de los presupuestos para los Pueblos Indígenas en desmedro de sus oportunidades de igualdad y protección social.

Los desafíos en el plano internacional y nacional apuntan a renovar el compromiso con los Pueblos Indígenas y aportar los recursos necesarios para respaldar a los países de la región en la implementación de los marcos internacionales, ya que se ha observado una tendencia hacia la reducción de los fondos de cooperación internacional y nacional para estos asuntos, hecho particularmente grave dadas las desigualdades socioeconómicas que no solo persisten, sino que se agudizan.

Para lograr mayor coherencia entre las cuatro dimensiones anteriormente señaladas, es necesario avanzar no solo en el fortalecimiento de las instituciones a cargo de los temas de Pueblos Indígenas, sino además es preciso reforzar el enfoque intercultural y los asuntos de estos de manera transversal en todas las instituciones estatales, teniendo como horizonte el “bien común” del cual los derechos humanos de los Pueblos Indígenas son parte.

En este sentido, es preciso reconocer el aporte de los Pueblos Indígenas, con sus conocimientos y prácticas de preservación de los ecosistemas y la diversidad biológica y los principios de reciprocidad, solidaridad y orientación al “bien común” que rigen en sus comunidades y culturas. Dado lo anterior, el concepto holístico del bienestar o “Buen Vivir” debería vincularse con el enfoque de derechos y, de forma prioritaria, con los estándares mínimos expresados en el Convenio N° 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como en los Objetivos de Desarrollo Sostenibles de la Agenda 2030 y el Pacto para el Futuro 2045, acuerdo multilateral de Naciones Unidas para hacer frente a los conflictos y asegurar la paz, así como medidas vinculadas a la crisis climática, los derechos humanos con énfasis en la erradicación de la pobreza y la desigualdad en el mundo.

En el plano de las instituciones específicas de los Pueblos Indígenas, estas se ven afectadas por una gran inestabilidad; por tanto, resulta fundamental construir nuevos pactos sobre el rol del Estado respecto a estas instituciones y también respecto a organizaciones e instancias de participación, para definir prioridades, cerrar brechas de acceso al bienestar y al goce de derechos, restableciendo el rol del Estado como ente generador de los grandes y necesarios cambios sociales para las democracias inclusivas con ciudadanía diversa y ampliadas.

Sin embargo, a raíz del contexto histórico y sociopolítico de los países y la manera en la que se han configurado los Pueblos Indígenas en el marco de los Estados-nación, avanzar en mayores niveles de cohesión social resulta complejo. La marginalización, empobrecimiento y pérdida de sus territorios, junto con una acelerada globalización y extractivismo, han fragmentado y desintegrado a muchas comunidades, configurando escenarios complejos que requieren aproximaciones integrales y socio-territoriales específicas.

En este sentido, para avanzar hacia mayores niveles de cohesión social, es necesario una sociedad que incluya y reconozca su enorme riqueza cultural, epistemologías integradoras y resiliencia, así como sus intereses y expectativas, reconociendo el aporte de los Pueblos Indígenas al bienestar de la sociedad como un todo, por ejemplo, su crucial contribución a la conservación y mitigación del cambio climático.

Al respecto, la capacidad de avanzar hacia sociedades con crecientes niveles de interculturalidad, que propicien el diálogo, el entendimiento común y la construcción de acuerdos para la convivencia en la diversidad, representa un positivo factor de cohesión social en sociedades marcadas por la desigualdad y la heterogeneidad cultural y territorial. Desde una perspectiva más amplia y transformadora, la interculturalidad crítica latinoamericana centrada en la diferencia colonial y no cultural, postula un cambio en las estructuras de poder respecto de los grupos subalternos y propicia una redistribución de este a través de relaciones interculturales en contextos de igualdad de derechos, sobre todo centrados en la autonomía, derecho al territorio y participación política en las acciones del Estado que les competen como pueblos.

Si bien se verifican avances en la institucionalidad sobre Pueblos Indígenas, se enfrentan desafíos mayores para contribuir al desarrollo de políticas públicas que apunten a hacer efectivos los derechos de los Pueblos Indígenas en sociedades inclusivas y cohesionadas. Entre estos desafíos, destaca repensar y actuar sobre las “causas” históricas de la pobreza y marginalidad indígena con una visión integral y holística que sea consonante con las cosmovisiones y epistemologías indígenas del “Buen Vivir”, así como fortalecer las políticas públicas generando capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones con espacios de diálogo social con los Pueblos Indígenas.

Considerando la heterogeneidad de sus pueblos, territorios, condiciones jurídicas, socioeconómicas y políticas, estos diálogos requieren de tres condiciones. En primer lugar, deben abordarse desde un enfoque intercultural orientado a fortalecer su identidad y sentido de pertinencia, a la resolución de conflictos y generación de acuerdos respetando sus propios mecanismos de participación y formas de organizarse de manera de ser pertinentes y significativos. En segundo lugar, deben enfocarse desde una perspectiva multidimensional e integral considerando la matriz de desigualdad, interseccionalidad y los círculos viciosos que han generado en este escenario de crisis de desarrollo. En tercer lugar, deben desarrollarse en todos y cada uno de los ámbitos de acción: nacional, territorial y comunitario abarcando los temas de cambio climático en donde los Pueblos Indígenas son actores claves en el avance hacia ciudadanías diversas en democracias pluriculturales con una importante contribución a la protección del medio ambiente.

En síntesis, la propuesta de fondo es consolidar un nuevo paradigma de desarrollo sostenible en el que la participación y autonomía de los Pueblos Indígenas y el reconocimiento de sus derechos territoriales son condiciones *sine qua non*, ambos derechos anclados en las epistemologías indígenas del “Buen Vivir”, discurso y práctica que plantea nuevos escenarios para el desarrollo social basado en un consenso del “bien común” anclado en las relaciones de igualdad y mutuo reconocimiento, no solo entre los seres humanos, sino entre estos y los ecosistemas, construyendo un sentido de respeto y pertenencia humana global a la naturaleza. En el escenario Internacional se destaca el Pacto para el Futuro (Naciones Unidas, 2024) que enfatiza el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, reconociendo que contiene la promesa de no dejar a nadie atrás previendo un mundo que debemos construir desde ahora donde la dignidad humana, el Estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación sean universales.

Bibliografía

- Abramovich, V. (2006), Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, Revista CEPAL, N.º 88 (LC/G.2289-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://hdl.handle.net/11362/11102APL>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024a), *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P), Santiago.
- ____ (2024b), *Reducir la desigualdad y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: desafíos, prioridades y mensajes de cara a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (LC/MDS.6/3), Santiago.
- ____ (2024c), *Población, desarrollo y derechos en América Latina y el Caribe: segundo informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.5/3), Santiago.
- ____ (2023), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.5/3), Santiago.
- ____ (2023), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.5/3), Santiago.
- ____ (2020a), *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis* (LC/PUB.2020/5), Santiago.
- ____ (2020b), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- ____ (2019), *Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.3/6), Santiago.
- ____ (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- ____ (2014a), *Pactos sociales para una protección social más inclusiva: Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa* (LC/L.3820), Santiago.
- ____ (2014b), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago.
- ____ (2013), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago.
- ____ (2010), *América Latina frente al espejo: dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región* (LC/G.2419), Santiago.
- ____ (2007a), *Panorama Social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago.
- ____ (2007b), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago.

- CEPAL y FILAC (Foro Indígena Abya Yala) (2020), *Los pueblos indígenas en América Latina-Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial*, Documentos de Proyecto (LC/TS.2020/47), Santiago.
- Consejo Nacional contra la Discriminación (CONACOD), Perú (2019), *Guía de orientación ciudadana para la denuncia de actos de discriminación*, Lima. Disponible [en línea] <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/1599491-conacod-guia-de-orientacion-ciudadana-para-la-denuncia-de-actos-de-discriminacion>.
- De Souza Santos, B. (2020), "La cruel pedagogía del virus", Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO.
- Del Popolo, Fabiana (ed.) (2017), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad*, Libros de la CEPAL, N.º 151 (LC/PUB.2017/26), Santiago.
- Del Popolo, F. y S. Schkolnik (2013), "Pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda de América Latina: avances y desafíos en el derecho a la información", *Notas de Población*, vol. 40, N° 97 (LC/G.2598-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México (2022), [datos en línea] https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_PueblosInd22.pdf.
- Maldonado, C. y otros (2021), *Panorama de la cohesión social en América Latina y el Caribe*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/205), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez Franzoni, J. y D. Sánchez-Ancochea (2020), "Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe: ¿qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis?", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/169), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y C. Maldonado (2019), "Institucionalidad y desarrollo social", en R. Martínez (ed.), "Institucionalidad social en América Latina y el Caribe", *Libros de la CEPAL*, N.º 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2024), *Pacto para el Futuro. Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de septiembre de 2024 (A/RES/79/1)*, Nueva York.
- _____(1979), *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*, Nueva York.
- OCDE y otros (2019), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*, París, OECD Publishing [en línea] <https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (s.f.), Ratificación del C169 - *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989* (núm. 169). Disponible [en línea], NORMLEX, https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314.
- Pedrero, M. (2023), "Hacia una recuperación económica transformadora de América Latina Abya Yala: desafíos para garantizar los derechos de colectivos de los pueblos indígenas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/35), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pedrero, M. y A.M. Oyarce (2024), "Sistema de monitoreo paritario en seguimiento a la implementación de la Recomendación General núm. 39 de la CEDAW y la medición de los indicadores", La Paz, Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC).
- Quijano, Anibal (2014), "Bien vivir: entre el 'desarrollo' y la des/colonialidad del poder", en *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*, Buenos Aires, CLACSO. Disponible [en línea] <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140507045047/eje3-10.pdf>.
- Salazar-Xirinachs, J.M. (202), "Repensar, reimaginar, transformar: los "qué" y los "cómo" para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible", *Revista CEPAL*, Edición Especial: 75 años: *Hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible*, No141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sepúlveda Jara, R. y A.M. Oyarce Pisani (2020), "New and old knowledge aimed at decolonising mental health: reflections and proposals from Chile", *International Review of Psychiatry*, vol. 32, N° 4, pp. 334-339. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1080/09540261.2020.1767042>.
- Stavenhagen, R. (2006), "Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas", Nueva York, Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Disponible [en línea] <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/1190>.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2023), *Global Study on Homicide 2023. Executive Summary*, Viena. Disponible [en línea] https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf.

Anexo A1

Cuadro A1.1
América Latina (17 países): principales leyes y decretos sobre derechos de Pueblos Indígenas

País	Año	Ley/Decreto	Objetivo
Argentina	1985	Ley N° 23.302 - Ley sobre Política Indígena y apoyo a las Comunidades Aborígenes	Reconoce la atención y apoyo a los aborígenes y a las comunidades indígenas existentes en el país, y su defensa y desarrollo para su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la Nación, respetando sus propios valores y modalidades. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Adjudicación de Tierras. Planes de Educación, Salud y Vivienda. Además se crea la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas.
	1995	Ley N° 24.430	Reforma a la Constitución de la Nación Argentina en 1994, en que se incorporó tratados de derechos humanos en su artículo 75, inciso 22, y en el inciso 17 se reconoció la preexistencia étnica y cultural de los Pueblos Indígenas argentinos; garantiza el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconoce la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan, y regula la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; y asegura su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten.
	2006	Ley N° 26.160	Declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, suspendiendo desalojos o desocupación de tierras. Se crea un Fondo Especial para la asistencia de comunidades indígenas administrado por INAI: relevamiento técnico —jurídico— catastral de las tierras que en forma tradicional, actual y pública ocupan las comunidades indígenas, costo de labores profesionales y regularización.
	2014	Ley 26.994	Establece el Derecho a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y de aquellas otras aptas y suficientes para el desarrollo humano (Art. 18). Derecho al Prenombre, Derecho a de los Pueblos Indígenas inscribir nombre en idiomas originarios (Art. 63 Inc. C).
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2008	Ley N° 3897	Artículo 1° - Modificase el Artículo Único de la Ley N° 3760 de 7 de noviembre de 2007, que eleva a rango de Ley los 46 artículos de la Declaración de las Naciones Unidas, sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en el 61° Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), realizada en Nueva York el 13 de septiembre de 2007.
	2009	Decreto Supremo N° 29894	Creación del Viceministerio de Interculturalidad.
	2009	Decreto Supremo N° 29894	Creación del Viceministerio de Justicia Indígena Originario Campesina.
	2010	Ley Marco de Autonomía y Descentralización 031	Regula el régimen de autonomías de acuerdo con lo establecido en el artículo 271 de la Constitución Política del Estado y crea los distritos Municipales Indígenas Originarios Campesinos.
	2010	Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional	Regula los ámbitos de vigencia, dispuestos en la Constitución Política del Estado, entre la jurisdicción indígena originaria campesina y las otras jurisdicciones reconocidas constitucionalmente; y determina los mecanismos de coordinación y cooperación entre estas jurisdicciones, en el marco del pluralismo jurídico. Fundamentos: Constitución Política del Estado, la Ley N° 1257 (Convenio 169 OIT), Ley N° 3897 (Declaración sobre Pueblos Indígenas de Naciones Unidas) y otros instrumentos internacionales de Derechos Humanos aplicables.
	2017	Decreto Supremo N° 3058	Creación del Viceministerio de Autonomía.
	2020	Decreto Supremo N° 4393	Creación del Viceministerio de Descolonización y Despatriarcalización.
Brasil	1973	Ley 6001 Estatuto del Indio	Esta ley regula la situación jurídica de los indios o habitantes de la selva y de las comunidades indígenas con el fin de preservar su cultura e integrarlos, progresiva y armoniosamente en la comunidad nacional. Prohíbe toda discriminación entre trabajadores indígenas y otros trabajadores, y reconoce a aquéllos todos los derechos y garantías de las series laborales. Será nulo el contrato de trabajo realizado con indígenas aislados. Los demás tendrán que ser aprobados por el órgano de protección de la persona indígena.
	1999	Ley 9.836	Agrega disposiciones a la Ley N° 8.080, de 19 de septiembre de 1990, que "establece las condiciones para la promoción, protección y recuperación de la salud, la organización y funcionamiento de los servicios correspondientes y dispone otras medidas, estableciendo el Subsistema de Atención de Salud Indígena".

País	Año	Ley/Decreto	Objetivo
Brasil	2001	Ley N 10.172	Aprueba el Plan Nacional de Educación y Dicta otras disposiciones. Respecto al punto 9 sobre educación indígena establece: La educación bilingüe, adaptada a las peculiaridades culturales de los diferentes grupos. Establece implementación de metodología y enseñanza de segundas lenguas, uso de un sistema ortográfico para lenguas maternas; e investigaciones de conocimientos y saberes tradicionales de las sociedades indígenas para elaborar materiales didáctico-pedagógicos, bilingües o no, para su uso en las escuelas ubicadas en sus comunidades.
	2022	Ley N°1426	Declara el periodo 2022-2032 como Decenio de las Lenguas Indígenas para prevenir la desaparición de las lenguas originarias y se establece el certificado único de idiomas que acredita el conocimiento de al menos una lengua indígena a los funcionarios de entidades públicas.
Chile	1993	Ley 19 253	Establece normas de protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la Corporación Nacional Indígena (CONADI). Para dichos efectos, se estatuye a nivel de principios, que el Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura. En este sentido, la ley reconoce como principales etnias indígenas de Chile: la Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas, Diaguita y Chango del norte del país, las comunidades Kaweshkar o Alacalufé y Yámana o Yagán de los canales australes.
	1998	Ley 19587	Modifica la Ley 19.523 a través del Art. 66, respecto de la constitución del dominio en Isla de Pascua para los Miembros de la Comunidad Rapa Nui.
	2006	Ley 20117	Modifica la Ley 19.253. Art 1. Reconoce la existencia y atributos de la Etnia Diaguita y la calidad de indígenas Diaguita.
	2020	Ley 21273	Modifica la Ley 19.253. Art 1, Art 64 Reconoce al Pueblo Chango como etnia de Chile.
	2023	Ley 21606	Modifica la Ley 19253 en su Art 1 y reconoce al pueblo Selk'nam entre las principales etnias de Chile.
Colombia	2011	Decreto Ley 4633	Establece disposiciones relacionadas con la atención integral a las víctimas étnicas indígenas afectadas por el conflicto armado interno en Colombia, garantizando los derechos y la protección a los pueblos e individuos indígenas víctimas del conflicto, y promoviendo su participación en los procesos de reparación y reconciliación.
	2014	Decreto 1953	Se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los Pueblos Indígenas hasta que el Congreso expida la ley que trata el artículo 329 de la Constitución Política.
	2018	Decreto 1232	Adiciona el Capítulo 2, del Título 2, de la Parte 5, del Libro 2 del "Decreto 1066" de 2015, establece medidas especiales de prevención y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural y se crea y organiza el Sistema Nacional de Prevención y Protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural.
Costa Rica	1977	Ley 6.172	Establece los derechos de las comunidades indígenas y el marco de autonomía territorial y otras disposiciones.
	2019	Decreto Legislativo N.° 9710. Expediente 20.554	Ley de Protección del Derecho a la Nacionalidad de la persona indígena y garantía de integración de la persona indígena transfronteriza. Proyecto garantiza el reconocimiento pleno de los derechos humanos del pueblo indígena Ngäbe-Buglé, otorgándole su derecho a la nacionalidad y con ello el acceso y la protección a los demás derechos fundamentales en el ámbito de la salud, la seguridad social, la alimentación, educación, trabajo, vivienda.
Ecuador	2016	Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales	Esta Ley tiene por objeto normar el uso y acceso a la propiedad de la tierra rural, el derecho a la propiedad de la misma que deberá cumplir la función social y la función ambiental. Regula la posesión, la propiedad, la administración y redistribución de la tierra rural como factor de producción para garantizar la soberanía alimentaria, mejorar la productividad, propiciar un ambiente sustentable y equilibrado; y otorgar seguridad jurídica a los titulares de derechos.
	2021	Decreto Ejecutivo No. 29	Creación de la Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades.
El Salvador	2016	Ley de Cultura	Su objetivo es establecer el régimen jurídico que desarrolle, promueva y proteja la cultura, así como los principios, definiciones, institucionalidad y marco legal que fundamenta la política estatal en dicha materia; con la finalidad de proteger los derechos culturales reconocidos por la Constitución y tratados internacionales vigentes.
	2012	ART 63 Reforma Constitucional	ART 63 Reforma Constitucional. Sección – Tercera- 2012. Decreta sanciona y promulga la reforma constitucional siguiente: Art. 1. Ratifícase la incorporación de un inciso al Art. 63 de la Constitución, en que El Salvador reconoce a los Pueblos Indígenas y adoptará políticas a fin de mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores y espiritualidad.
	2019	Decreto N° 1	Creación del Ministerio de Cultura.

País	Año	Ley/Decreto	Objetivo
Guatemala	1990	Decreto N° 65-90 Ley de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala	Crea la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala como entidad estatal autónoma, coordinará las acciones políticas, lingüísticas y culturales de las comunidades mayas con los Ministerios y demás instituciones del estado. Establece la promoción, el conocimiento y la difusión de las lenguas mayas y ordena la investigación, planificación y ejecución de proyectos para tal fin.
	1999	Ley del Fondo de Tierras, Decreto N° 24.	Regula el acceso a las tierras para las comunidades indígenas guatemaltecas creando el Fondo de Tierras.
	2002	Decreto 12	Código Municipal. Se reconoce personalidad jurídica de las comunidades indígenas, las alcaldías indígenas, la consulta a las comunidades o autoridades indígenas, y las tierras comunitarias.
	2017	Acuerdo 37-2017	Creación de la Secretaría de Pueblos Indígenas, dentro de la estructura del Ministerio Público.
Honduras	2004	Ley de Propiedad Decreto N° 82-2004	Ley de Propiedad (Capítulo III, Título V), aprobada mediante Decreto N° 82-2004 dispone de un capítulo especial sobre la regularización de la propiedad de los Pueblos Indígenas y afrodescendientes.
	2011	Ley Fundamental de Educación y EIB Decreto No. 262	Busca reconocer, respetar y estimular las diferentes identidades étnicas y culturales del país, su diversidad lingüística y sus prácticas y costumbres. Asume como riqueza la multiculturalidad e interculturalidad y promueve la integración del conocimiento mutuo y la preservación de las lenguas de los pueblos que conforman la sociedad hondureña.
	2016	Decreto Ejecutivo PCM-027	Establece la Política Pública contra el Racismo y la Discriminación Racial para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños 2016-2022 (P-PIAH).
	2010	Decreto 203-2010	Creación de la Dirección de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (DINAFROH), dentro de la estructura de la Secretaría de Estado en los Despachos de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (SEDINAFROH).
	2022	Decreto Ejecutivo PCM 19-2022	Creación de la Coordinación Nacional de Pueblos Originarios y Afrohondureños (CONAPOA), como órgano adscrito a la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social (SEDESOL).
México	2003	Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas	De orden público e interés social, de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades, así como la promoción del uso cotidiano y desarrollo de las lenguas indígenas, bajo un contexto de respeto a sus derechos. Modificada en 2022 crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, de servicio público y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de Cultura, cuyo objeto es promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional.
	2018	Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas	Se expide la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Artículo 1. El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, en lo sucesivo el Instituto, es un organismo descentralizado de la administración pública federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la Ciudad de México. Artículo 2. El Instituto es la autoridad del poder ejecutivo federal en los asuntos relacionados con los Pueblos Indígenas y afroamericano, que tiene como objeto definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los Pueblos Indígenas y afroamericano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte. Artículo 3. Para cumplir los fines y objetivos del Instituto, se reconocen a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas como sujetos de derecho público.
Nicaragua	2002	Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, indio y Maíz. N° 445)	El objeto de la presente Ley es regular el régimen de la propiedad comunal de las tierras de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica y las cuencas de los ríos Coco, Bocay, Indio y Maíz.

País	Año	Ley/Decreto	Objetivo
Panamá	1938	Ley N° 2	Por la cual se crean las Comarcas de San Blas y Barú.
	1983	Ley N° 22	Por la cual se crea la Comarca Emberá de Darién.
	1996	Ley N° 24	Por la cual se crea la Comarca Kuna de Madugandí.
	1997	Ley N° 10	Por la cual se crea la Comarca de Ngöbe-Buglé y se toman otras medidas.
	2000	Ley N° 34	Por la cual se crea la Comarca Kuna de Wargandí.
	2020	Ley N° 188	Por la cual se crea la Comarca Naso Tjër Di. Una particularidad de este caso es que la Ley 188 simultáneamente funciona como título de propiedad colectiva del territorio.
	2013	Ley 64	Creación del Viceministerio de Asuntos Indígenas, adscrito al Ministerio de Gobierno.
Paraguay	1981	Ley 904 Estatuto de Comunidades Indígenas	Esta Ley tiene por objeto la preservación social y cultural de las comunidades indígenas, la defensa de su patrimonio y sus tradiciones, el mejoramiento de sus condiciones económicas, su efectiva participación en el proceso de desarrollo nacional y su acceso a un régimen jurídico que les garantice la propiedad de la tierra y otros recursos productivos en igualdad de derechos con los demás ciudadanos.
Perú	2002	Ley 27.815	Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos.
	2021	Decreto Supremo N° 005	Crea la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente encargada de proponer, realizar el seguimiento y fiscalizar la implementación de las medidas y acciones estratégicas para el desarrollo integral de los Pueblos Indígenas u Originarios.
	2021	Ley N° 31048	Declara el 18 de mayo de cada año el Día Nacional de la Mujer Indígena u Originaria.
	2010	Ley N° 29565	Creación del Viceministerio de Interculturalidad, adscrito al Ministerio de Cultura.
Uruguay	2013	Ley N° 19107	Apruébase la "Enmienda al Artículo 3 del Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe" (Fondo Indígena), adoptada por la Resolución N° 8 de la Octava Asamblea General Ordinaria del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC), que tuvo lugar en la ciudad de México D.F., en los días 7 y 8 de noviembre de 2008.
	2022	Ley N° 18.589	Día de la Nación Charrúa y de la Identidad indígena. El Estado uruguayo, a través de la aprobación de la Ley 18.589, estableció que cada 11 de abril se conmemorará el "Día de la Nación Charrúa y de la Identidad Indígena".
Venezuela (República Bolivariana de)	2005	Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas	Reconoce a los Pueblos Indígenas como pueblos originarios con personalidad jurídica, garantizándoles los derechos colectivos consagrados en la Constitución, tratados internacionales y otras leyes de la República.
	2007	Decreto N° 5.274	Creación del Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información disponible en los sitios oficiales de los países.

Cuadro A1.2
América Latina (países seleccionados): políticas y/o programas específicos sobre Pueblos Indígenas
en los Ministerios de Desarrollo Social (vigentes en los últimos 5 años)

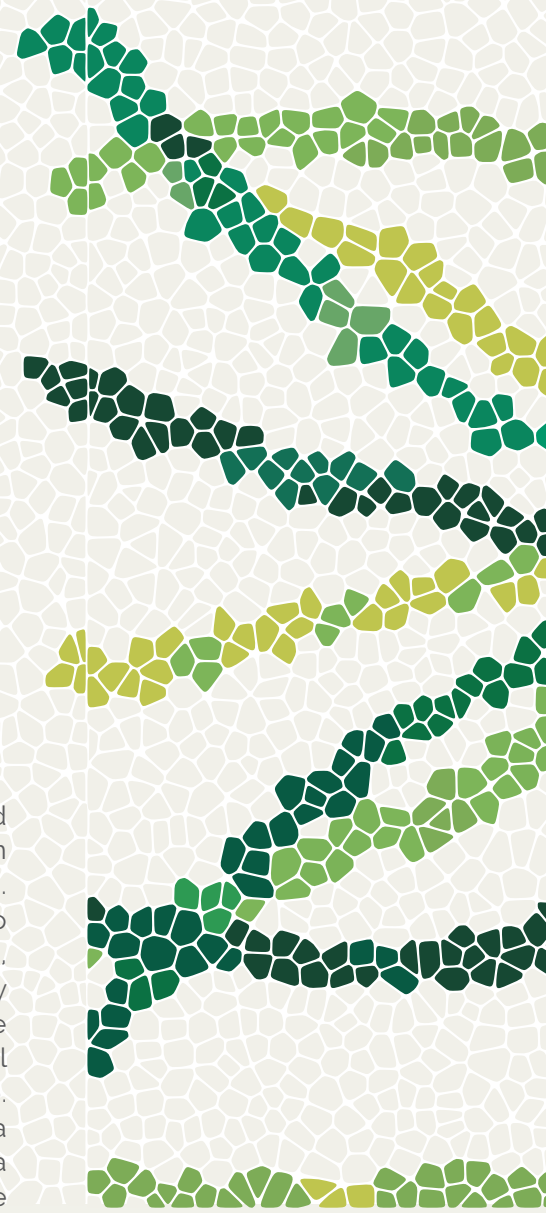
País	Ministerios	Políticas y/o Programas	Objetivo
Bolivia	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Planes de Gestión Territorial Comunitaria para Vivir Bien de las Autonomías Indígena Originaria Campesinas (PGTC)	Elaboración de Plan de Desarrollo Territorial para identificar las acciones de la política pública en las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas
Brasil	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	No se encuentran políticas indígenas	No se encuentran políticas indígenas, pero si programas en conjunto con MPI (Ministério dos Povos Indígenas (MPI) y FUNAI (Fundação Nacional dos Povos Indígenas)
Chile	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Fondo de Desarrollo	Contribuir al desarrollo integral de personas, comunidades y organizaciones indígenas, aportando a la consolidación de una sociedad chilena más equitativa que respeta los derechos y valores culturales de los pueblos originarios
		Fondo de Cultura y Educación	Tiene por objetivo contribuir con la protección del patrimonio cultural material e inmaterial indígena, mejorando las condiciones de conservación y protección del patrimonio arquitectónico, antropológico, arqueológico, histórico y cultural de los Pueblos Indígenas del país reconocidos por la Ley N°19.253
		Fondo de Tierras y Aguas	Funciona al interior de la CONADI y ha desarrollado una serie de instrumentos tendientes a trabajar para satisfacer distintas demandas de los pueblos originarios asociadas a los recursos de tierra y agua, elementos vitales para impulsar políticas de desarrollo acordes a los lineamientos de gestión de esta Corporación
Colombia	Departamento de Prosperidad Social (con rango de ministerio)	No se encuentran políticas indígenas, pero existe el Programa de Atención Integral con Enfoque Diferencial - IRACA	IRACA es una estrategia de atención integral con enfoque diferencial, que tiene en cuenta las características de la población y del territorio para contribuir a la transformación de las condiciones de exclusión y vulnerabilidad de las comunidades étnicas
Costa Rica	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Modelo Intercultural para la prestación de servicios y beneficios institucionales en territorios indígenas	Garantizar una atención integral, intercultural y respetuosa de los derechos humanos a los pueblos indígenas, mediante la implementación de un modelo que adapte la prestación de servicios y beneficios institucionales a sus contextos culturales y necesidades, priorizando a las personas en situación de pobreza extrema y básica
Ecuador	Ministerio de Inclusión Económica y Social	No se encuentran políticas indígenas	No se encuentran políticas indígenas, pero si Programas de Apoyo hacia Pueblos Indígenas
Honduras	Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL		Formular y proponer para aprobación de SEDESOL los planes, programas o proyectos de coordinación interinstitucional o cooperación internacional relacionados con los asuntos afrohondureños e indígenas
		A través de CONAPOA se coordinan planes específicos para Pueblos Indígenas, como el Programa Nuestras Raíces	Programa Nuestras Raíces, estructurado por seis componentes; Participación Ciudadana y Gobernabilidad de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños; Defensoría e Instrumentos y Mecanismos Jurídicos, Educación Intercultural y Saberes Ancestrales; Infraestructura básica y Acceso a Servicios Públicos; Fortalecimiento de las Estructuras productivas y Seguridad Alimentaria; y Cultura y Desarrollo Socioeconómico: Emprendimiento y Empresas con Pertenencia y Abordaje Comunitario

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información disponible en los sitios oficiales de los ministerios de los países.

Cuadro A1.3
América Latina (17 países): instituciones sobre Pueblos Indígenas

País	Organismo Coordinador de los asuntos indígenas	Año de creación del organismo	Tipo de Autoridad que Ejerce la Rectoría
Argentina	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)	1985	Ministerio del Interior
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Viceministerio de Interculturalidad	2009	Ministerio de Culturas, Descolonización y Despatriarcalización
	Viceministerio de Justicia Indígena Originario Campesina	2009	Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional
	Viceministerio de Autonomía	2017	Ministerio de la Presidencia
	Viceministerio de Descolonización y Despatriarcalización	2020	Ministerio de Culturas, Descolonización y Despatriarcalización
Brasil	Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas (FUNAI)	1967	Ministerio de Pueblos Indígenas
	Ministerio de Pueblos Indígenas	2023	Ministerio de Pueblos Indígenas
Chile	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena CONADI	1993	Ministerio de Desarrollo Social y Familia
Colombia	Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías	2011	Ministerio del Interior
Costa Rica	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI)	1973	Presidente de la República
Ecuador	Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades	2021	Presidente de la República
El Salvador	Ministerio de Cultura	2019	Presidente de la República
Guatemala	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco - FODIGUA	1994	
	Secretaría de Pueblos Indígenas	2017	Ministerio Público
	CONAPOA - Coordinación Nacional de Pueblos Originarios y Afrohondureños	2022	SEDESOL - Secretaría de Desarrollo Social
México	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)	2018	Presidente de la República
Nicaragua	Secretaría de Asuntos Indígenas y Afrodescendientes	n.d	Ministerio de Relaciones Exteriores
Panamá	Viceministerio de Asuntos Indígenas	2013	Ministerio de Gobierno
Paraguay	Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)	1981	Ministerio de Defensa Nacional
Perú	Viceministerio de Interculturalidad	2010	Ministerio de Cultura
Uruguay	n.d.	n.d	n.d
Venezuela (República Bolivariana de)	Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas	2007	Presidente de la República

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información disponible en los sitios oficiales de los ministerios de los países.



América Latina y el Caribe enfrenta tres trampas del desarrollo: baja capacidad para crecer; alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y bajas capacidades institucionales y gobernanza poco efectiva. Además, afronta los retos que plantean el cambio climático y el logro de un desarrollo ambientalmente sostenible. Ante estas circunstancias, uno de los principales desafíos de la región consiste en reflexionar y actuar sobre las causas históricas de la pobreza y la marginalidad de los Pueblos Indígenas —sin olvidar su heterogeneidad—, tanto en el plano territorial como en los ámbitos jurídico, socioeconómico y político. En este documento se describen las principales características de la institucionalidad de los Pueblos Indígenas en 17 países de América Latina y se definen los mecanismos institucionales para garantizar el ejercicio de sus derechos sociales, políticos y culturales, especialmente en relación con la inclusión y el bienestar, la erradicación de la pobreza, la disminución de la desigualdad y el respeto a la diversidad e interculturalidad. Asimismo, se abordan los avances y desafíos existentes para que el “bien común” de los Estados y naciones incluya el fortalecimiento de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas y potencie los distintos mecanismos habilitadores de la cohesión social.

