



# **Programa Arraigo Comunitario: desarrollo territorial para comunidades indígenas en contextos rurales de América Latina y el Caribe**

**Resumen  
ejecutivo**



**BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE**



**América  
Latina y  
el Caribe**



## Programa Arraigo Comunitario: desarrollo territorial para comunidades indígenas en contextos rurales de América Latina y el Caribe

© CAF 2025

Este documento ha sido publicado bajo la Presidencia Ejecutiva de Sergio Díaz-Granados y la Vicepresidencia Ejecutiva de Programación Estratégica de Christian Asinelli.

### **Autoría**

Dirección de Diversidad. Gerencia de Género, Inclusión y Diversidad

### **Gestión Editorial**

Dirección de Comunicación Estratégica

### **Edición**

Martha Eloína Hernández

### **Diseño Gráfico**

Claudia Parra Gabaldón

### **Fotografías**

Portada Alan De La Cruz. Unsplash

Pag. 10 Marisol Benítez. Unsplash

Pag. 21 iStock

Pag. 57 Nareeta Martin. Unsplash

Banco de imágenes de CAF



Acceso abierto bajo la licencia [Deed - Atribución/Reconocimiento-NoComercial-SinDerivados 4.0 Internacional - Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial de CAF. Los términos empleados y la presentación de los datos no implican toma alguna de posición de CAF respecto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni de sus autoridades, fronteras o límites.

Programa Arraigo Comunitario: desarrollo territorial para comunidades indígenas en contextos rurales de América Latina y el Caribe

# Introducción

En América Latina y el Caribe persisten profundas brechas étnicas que se manifiestan con especial intensidad en las zonas rurales, afectando de manera desproporcionada a los pueblos indígenas y a las mujeres. Estas desigualdades no solo son económicas, sino estructurales y multidimensionales, expresándose en el acceso limitado a servicios básicos como salud, educación, conectividad y saneamiento, así como en la falta de oportunidades económicas y en patrones persistentes de exclusión social y política. Estas condiciones contribuyen a la reproducción de la pobreza y vulnerabilidad en territorios rurales, donde la cobertura y pertinencia de las políticas públicas no siempre responden de manera efectiva a las particularidades de estas poblaciones. Frente a este escenario, se vuelve fundamental reconocer y abordar las raíces estructurales del desarraigo territorial, la migración forzada y la fragmentación comunitaria que enfrentan los pueblos indígenas.

Este documento examina la situación actual y las brechas persistentes que afectan a los pueblos indígenas en la región y presenta los lineamientos generales del Programa Arraigo Comunitario (PAC), orientado a mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas rurales en sus territorios a partir de estrategias colectivas que respeten y valoren las particularidades socioculturales de cada pueblo.

El análisis parte de la identificación de las brechas socioeconómicas que afectan a la población indígena rural y las razones principales que impulsan el desarraigo y movilidad. Para ello, se toman en cuenta las dos últimas rondas censales y datos cuantitativos proporcionados por los organismos nacionales competentes en los países alcanzados en el presente estudio: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú.



También se recurre a fuentes secundarias, como investigaciones académicas e informes realizados por organizaciones y organismos internacionales que ofrecen información actualizada sobre los temas de interés, principalmente Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros.

La generación de información estadística diferenciada para pueblos indígenas es un insumo valioso —aunque actualmente limitado y marcado por una débil visibilidad en los sistemas de producción de datos— que permite conocer la situación demográfica, socioeconómica y las brechas

respecto de la población no indígena. Según la mayoría de los indicadores sociales, la población indígena de la región está entre los sectores más pobres y excluidos de la población latinoamericana, padeciendo los mayores índices de pobreza, marginación y exclusión social, falta de oportunidades para la generación de ingresos y empleos y desigualdad en acceso a servicios básicos e infraestructura, etc.

El estudio adopta complementariamente un enfoque cualitativo para enriquecer el análisis de la información que aportan los datos cuantificables e incorpora fuentes secundarias para el análisis de aquellos indicadores o problemas que no son abordados estadísticamente o lo hacen de forma muy limitada. Por último, se considera la jurisprudencia de los tribunales locales, nacionales e internacionales relativa a conflictos territoriales, ambientales y a la implementación de la consulta libre, previa e informada (CLPI), entre otros.

# Contextualización de la situación de los pueblos indígenas en entornos rurales en América Latina y el Caribe

Para comprender la situación actual de los pueblos indígenas es necesario contextualizar el proceso de colonización que se inició en América con la llegada de los europeos a finales del siglo XV. La experiencia colonial estableció un sistema de explotación que progresivamente se articuló con la organización de la producción para el mercado mundial en formación, bajo el paradigma del eurocentrismo como modo de producción y control de la subjetividad y del conocimiento.

La creación de instituciones destinadas a aprovechar el trabajo indígena se inicia con la “conquista” bajo formas de esclavitud encubierta, como lo fueron la encomienda, la mita o el yanaconazgo. Sumado a ello, la progresiva apropiación de los territorios indígenas, las conquistas militares, las matanzas y la propagación de enfermedades provocaron la reducción de la población

indígena en el continente y, en consecuencia, la pérdida de control y soberanía sobre sus territorios (CEPAL: 2014).

La subordinación e invisibilización de los pueblos indígenas se profundizó durante los procesos independentistas y la consolidación de los Estados nacionales, hacia fines del siglo XIX. En este período se desplegaron un conjunto de dispositivos —campañas de conquista, misiones, fortines y cárceles— para lograr el control sobre espacios y poblaciones. La expansión de la frontera agraria se desarrolló de manera concomitante al proceso de territorialización del Estado. Una vez lograda la conquista de los territorios y de las poblaciones, estas fueron incorporadas al proyecto político hegemónico como mano de obra para el desarrollo del modelo de producción primaria.

**A partir de la década de los noventa, la mayoría de los países de la región incorporó normativas que reconocen los derechos de los pueblos indígenas.**

Si bien América Latina experimentó durante el siglo XX una oscilación entre gobiernos democráticos y regímenes autoritarios se consolidó un capitalismo dependiente, que definió su trayectoria económica como exportador de materias primas.

En este período toman fuerza los programas orientados a incorporar y asimilar a las poblaciones indígenas a las sociedades nacionales, como garantía de ingreso al progreso y la modernidad. En este sentido, el auge global de la cooperación internacional resultó crucial para financiar e impulsar estos modelos de desarrollo (CEPAL: 2014; Leone: 2022).

A partir de la década de los noventa, la mayoría de los países de la región incorporó normativas que reconocen los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, este proceso se dio en paralelo con la imposición de un modelo económico neoliberal que, en América Latina, se inició a través de dictaduras cívico-militares. Mediante la represión, las dictaduras impusieron la reconversión productiva, desarticulando el modelo de industrialización por el de sustitución de importaciones, reduciendo así la capacidad intervencionista del Estado.

Desde entonces, el paradigma neoliberal sostiene una llamativa confluencia: los gobiernos que desarrollaron las políticas más extensas de expansión de los derechos indígenas y reconocimiento cultural en América Latina son los mismos que promovieron las reformas económicas

neoliberales más profundas. Es por ello que este período es caracterizado en términos de “multiculturalismo neoliberal”, una forma de “dar con la cultura aquello que quitaban con la economía” (Grimson: 2011: 80).

A comienzos del siglo XXI, varios países de la región experimentaron importantes movilizaciones en oposición a los efectos sociales de las políticas económicas neoliberales, desafiando el consenso neoliberal dominante y habilitando a las fuerzas políticas de centro izquierda o “progresistas”, para ganar elecciones y liderar procesos de integración regional, así como reformas económicas.

Si bien los gobiernos progresistas centraron sus políticas en la recuperación del Estado y en la restauración de políticas sociales, mantuvieron un modelo económico extractivista, sustentado en la exportación de productos primarios, favoreciendo el desarrollo de emprendimientos mineros y la ampliación de la frontera petrolera y agraria.

En la actualidad, y a pesar de la alternancia entre gobiernos liberales y progresistas en la región, se consolida y expande el modelo neoextractivista basado en la sobreexplotación de los recursos naturales. En consecuencia, se profundizan los conflictos con comunidades indígenas rurales ante la exploración y explotación de recursos naturales en sus territorios ancestrales. Prueba de ello es la creciente militarización y criminalización de las protestas, así como el despojo de sus ámbitos de desarrollo y reproducción.

# Transformaciones del marco jurídico internacional y nacional

## Perspectivas de la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones

Dentro de la jurisprudencia nacional e internacional, las demandas de mayor participación política de los pueblos indígenas se enmarcan en el derecho a la libre determinación, entendido como el derecho a definir de manera autónoma su desarrollo y subjetividad política. Además, la normativa internacional instituye la obligación de los Estados para garantizar su efectiva participación en las decisiones que se adopten y que afecten a sus recursos naturales, a sus territorios y a su vida comunitaria en general.

Así, la consulta libre, previa e informada (CLPI) promueve y garantiza la participación integral de los pueblos indígenas. La misma debe efectuarse a

través de las instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas, para que, junto a la institucionalidad pública, sean protagonistas de aquellas medidas, planes, programas y proyectos que puedan afectar sus derechos territoriales. Sin embargo, el mero proceso de la consulta no garantiza el efectivo logro de estos derechos sustantivos. Su objetivo último debe ser lograr el consentimiento y promover marcos de acuerdo entre los pueblos indígenas y los Estados.

En la actualidad, existe una gran cantidad de reclamos de organizaciones indígenas de la región debido a la escasa o mala implementación de los derechos de consulta y participación en relación con megaproyectos extractivistas, pues es frecuente que la consulta se limite a realizar actos informativos unilaterales por parte del Estado o en connivencia con las empresas.

La consulta libre, previa e informada (CLPI) promueve y garantiza la participación integral de los pueblos indígenas.

## Reconocimiento de derechos indígenas en la normativa internacional

La incorporación de los derechos indígenas en el sistema legal internacional configuró un camino sinuoso que comenzó en la segunda mitad del siglo XX. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue pionera en el tratamiento de los derechos de los pueblos indígenas: en 1957 se aprobó el Convenio núm. 107 de la OIT, que, por primera vez, buscó la protección de las poblaciones indígenas.

La ONU fue pionera en el tratamiento de los derechos de los pueblos indígenas: en 1957 se aprobó el Convenio núm. 107 de la OIT, que por primera vez buscó la protección de las poblaciones indígenas.

Con el objetivo de revertir la perspectiva proteccionista e integradora y avanzar hacia el reconocimiento de la autodeterminación y la protección de sus instituciones, lenguas y cosmovisiones, dentro del marco de los Estados en que viven, se adoptó un nuevo enfoque a esta norma que quedó plasmado en el Convenio núm. 169 aprobado en 1989, donde se reconocen expresamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

El Convenio núm. 169 contiene dos aspectos cruciales: el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, cosmovisiones, modos de vida e instituciones propias y el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera (OIT, 2014). A la fecha, el Convenio núm. 169 fue ratificado por 24 países<sup>1</sup>, 15 de ellos son de América Latina y el Caribe.

<sup>1</sup> Ratificaciones de Dominicana [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:103311](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:103311)

El 13 de septiembre de 2007, el Convenio núm. 169 resultó complementado y reforzado por la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por mayoría por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Una década después, y tras casi 20 años de debate, la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su Asamblea General en Santo Domingo, en junio de 2016.

Sin embargo, este régimen de derechos, en ocasiones, es resistido por los Estados que deben aplicarlo. Existe una “brecha de la implementación” entre las leyes y la práctica real, como afirma Rodolfo Stavenhagen (2008).

## Reformas constitucionales y transformaciones en las legislaciones nacionales

En la última década del siglo XX el reconocimiento jurídico de los derechos indígenas se consolidó a través de diversas reformas constitucionales y legislativas en la región.

Las reformas constitucionales que tuvieron lugar en Colombia (1991), México y Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina y Bolivia (1994), Ecuador (1998) y Venezuela (1999) contienen una fuerte influencia del Convenio núm. 169. Los conceptos de “nación multiétnica/multicultural” y de “Estado pluricultural” cobran relevancia y



se incorpora un nuevo listado de derechos indígenas, entre ellos, la oficialización de los idiomas indígenas, la educación intercultural bilingüe (EIB), el derecho sobre las tierras, la consulta y nuevas formas de participación.

El último ciclo de reformas constitucionales, en Bolivia (2006-2009) y Ecuador (2008), proponen una “descolonización” y refundación del Estado. Definen un pasaje del Estado pluricultural y multiétnico al Estado plurinacional e intercultural y reconocen nuevos sujetos de derechos: las nacionalidades indígenas en Ecuador y las

naciones y pueblos indígena-originario-campesinos en Bolivia. El Estado plurinacional contiene dos principios rectores: la interculturalidad y el autogobierno territorial indígena, lo que implica la coexistencia de un orden jurídico positivo y otros órdenes jurídicos “consuetudinarios”. La implementación de este pluralismo jurídico enfrenta varios desafíos, especialmente cuando se reconoce la autonomía indígena, que jaquea los modelos centralizados de gestión y cuestiona sistemas jurídicos donde aún hoy sobreviven prácticas racistas.



# Situación actual de los pueblos indígenas en contextos rurales

La población indígena presenta una enorme diversidad demográfica y se distribuye de manera heterogénea a lo largo de la región.

En la actualidad, se estima que viven en el mundo alrededor de 476,6 millones de personas indígenas, representando el 6,2 % de la población mundial (OIT: 2019). En América Latina, esta cifra asciende a 58 millones, representando cerca del 10 % de la población regional (CEPAL: 2020). A continuación, se presenta un cuadro comparativo con los países de interés para este estudio, donde se detalla la población total por país, la población indígena, la cantidad de pueblos indígenas identificados y su distribución en entornos rurales, de acuerdo con las dos últimas rondas censales (ver cuadro 1).

Varios estudios señalan que el incremento intercensal en la población indígena es el resultado tanto de los cambios en la dinámica demográfica —fecundidad, mortalidad y migración— como de los cambios en la autoidentificación y otros aspectos ligados a la incorporación del enfoque étnico y a una mayor participación de las organizaciones

indígenas en los procesos censales (Del Popolo: 2017; CEPAL/FILAC: 2020). De los países estudiados, salvo Perú, todos incorporan la variable de autoidentificación étnica a partir de la ronda de censos 2000. Perú lo hizo recién en el año 2017, ya que en el censo 2007 solo incluyó la lengua materna como criterio de identificación étnica.

La población indígena presenta una enorme diversidad demográfica y se distribuye de manera heterogénea a lo largo de la región. En el cuadro 1 se puede apreciar que México, Perú y Bolivia son los países con mayor magnitud de población indígena, tanto en términos absolutos como en proporción a la población total nacional.

En cuanto a la diversidad, América Latina presenta una gran cantidad de pueblos indígenas de lo más disímiles —en cuanto a su tamaño y cosmovisión—, según datos de la OIT es posible contabilizar 826

476,6 millones de personas indígenas viven en el mundo.

58 millones de personas indígenas viven en América Latina.

73,4 % de las personas indígenas a nivel global sigue viviendo en zonas rurales.

2 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos calcula que 200 pueblos, que podrían sumar unas 10.000 personas, viven en las zonas más remotas y de más difícil acceso de América del Sur, en la selva amazónica y la región del Gran Chaco (CIDH, 2013).

pueblos en la región (OIT: 2019). De los países del estudio, Colombia, México y Argentina presentan la mayor cantidad de pueblos, 115, 68 y 58, respectivamente.

El panorama es altamente heterogéneo, mientras que los pueblos más numerosos superan ampliamente el millón de personas, como el pueblo Aymara en Bolivia y el pueblo Quechua en Perú y Bolivia, hay otros pueblos con menor tamaño y un bajo peso relativo en comparación con el total de población indígena de cada país, por ejemplo el pueblo Tapiete en Argentina y el pueblo Bri Bri en Panamá.

También es prioritario reconocer a los pueblos indígenas con una alta fragilidad demográfica que se encuentran en peligro de desaparición física o cultural. Por último, considerar a los pueblos en aislamiento voluntario<sup>2</sup>, para estos es imprescindible respetar el principio de no contacto y lograr su plena protección.

La dimensión geográfica permite identificar patrones de localización de la población indígena al interior de cada país, ya que no se distribuye de manera análoga al resto de la población. Estos grupos pueden estar subrepresentados respecto a la media nacional en ciertas áreas, pero pueden ser mayoritarios en zonas específicas. Los patrones de distribución geográfica responden a factores históricos, culturales, jurídicos y económicos, y son cruciales para el diseño de políticas públicas que busquen acortar las brechas socioeconómicas que enfrentan los pueblos indígenas.

## Procesos migratorios y reconfiguración de los territorios rurales indígenas

Históricamente, los pueblos indígenas han vivido en zonas rurales dado el estrecho vínculo que mantienen con su territorio, y según las estimaciones de la OIT (2019) en América Latina y el Caribe solo el 47,8 % de población indígena se asienta en áreas rurales. La situación es diferente a nivel global, ya que la gran mayoría (73,4 %) de las personas indígenas sigue viviendo en zonas rurales.

Ahora bien, las tendencias son diferentes en cada país como se aprecia en el cuadro 1. Mientras Colombia, Ecuador y Panamá presentan una mayor concentración indígena en áreas rurales, México, Bolivia y Perú muestran una distribución más equilibrada entre zonas urbanas y rurales, con un proceso de urbanización más acelerado en Perú. Por su parte, en Argentina la población indígena se concentra mayoritariamente en centros urbanos.

Incluso en países donde predomina una residencia rural entre la población indígena total, algunos pueblos presentan altos grados de urbanización, como los Quimbayas, Calimas, Macaguajes, Chiricoas y Mokanas en Colombia, con grados de urbanización que oscilan entre el 86 % y el 90 % y los Bri Bris, Bokotas y Kunas en Panamá con más del 50 % de su población en ciudades (CEPAL/FILAC: 2020).

**Cuadro 1.** Comparativo de los últimos dos censos por país: población total nacional, pueblos y población indígena y ruralidad.

| Países del estudio | Fuente de los datos | Población nacional total | Población indígena total | % de la población indígena respecto a la población total | Población indígena en áreas rurales | % de la población indígena en áreas rurales | Cantidad de pueblos indígenas |
|--------------------|---------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------------|
| Argentina          | Censo 2010          | 40.117.096               | 955.032                  | 2,38 %                                                   | 174.000                             |                                             | 32                            |
|                    | Censo 2022          | 45.618.787               | 1.306.730                | 2,86 %                                                   | 225.229                             | 18,21%<br>17,23                             | 58                            |
| Bolivia            | Censo 2001          | 8.090.732                | 5.538.107                | 68,45 %                                                  | 2.474.623                           |                                             | 36                            |
|                    | Censo 2012          | 10.059.856               | 4.199.977                | 41,75 %                                                  | 2.372.316                           | 44,68%<br>56,48%                            | 45                            |
| Colombia           | Censo 2005          | 41.468.384               | 1.392.623                | 3,36 %                                                   | 1.094.323                           |                                             | 87                            |
|                    | Censo 2018          | 48.258.494               | 1.905.617                | 3,95 %                                                   | 1.505.437                           | 78,58 %<br>79,00 %                          | 115                           |
| Ecuador            | Censo 2010          | 14.483.499               | 1.018.176                | 7,03 %                                                   | 799.605                             |                                             | 32*                           |
|                    | Censo 2022          | 16.938.986               | 1.302.057                | 7,69 %                                                   | 961.873                             | 78,53 %<br>73,87 %                          | 32**                          |
| México             | Censo 2010          | 112.336.538              | 11.132.562               | 9,91 %                                                   | S/D                                 |                                             | 66                            |
|                    | Censo 2020          | 126.014.024              | 23.229.089               | 18,43 %                                                  | S/D                                 | S/D<br>S/D                                  | 68                            |
| Panamá             | Censo 2010          | 3.405.813                | 417.559                  | 12,26 %                                                  | 317.904                             |                                             | 8                             |
|                    | Censo 2023          | 4.064.780                | 698.114                  | 17,17 %                                                  | 467131                              | 76,13 %<br>66,91 %                          | 8                             |
| Perú               | Censo 2007          | 24.687.537               | 3.919.314                | 15,88 %                                                  | 2.169.061                           |                                             | 51                            |
|                    | Censo 2017          | 23.196.391               | 5.984.708                | 25,80 %                                                  | 2.041.271                           | 55,34 %<br>34,11 %                          | 55                            |

\*14 Nacionalidades y 18 pueblos indígenas reconocidos  
\*\*14 nacionalidades y 18 pueblos indígenas según el CODENPE

**Fuente:** elaboración propia. Datos obtenidos de las últimas dos rondas censales. Para los últimos censos de Argentina y Panamá, se tomaron los datos provistos por los institutos de estadística, procesados con Redatam7. Con respecto al dato sobre población rural indígena, Argentina, 2010, fue obtenido de la publicación del BID (2021).

Se distinguen tres tipos de migración: interna, movilidad transfronteriza y movilidad extraregional o extracontinental.

En efecto, los desplazamientos migratorios reconfiguran los territorios rurales de la población indígena, en un contexto de creciente deterioro de sus bases territoriales producto del avance del modelo de desarrollo neoextractivista, la desigualdad persistente y el acceso a servicios básicos deficitarios. Como consecuencia de la globalización económica, otros factores alentaron la movilidad de la población rural indígena en las últimas décadas, forzándolos a abandonar sus territorios ancestrales: el despojo y explotación de sus recursos naturales, que por un lado ocasiona degradación ambiental y, por otro, los somete a presiones incesantes, en especial a aquellas comunidades que habitan territorios sin garantías legales que los amparen.

En este contexto, se distinguen tres tipos de migración: 1) interna, compuesta por las migraciones dirigidas a las ciudades o bien a zonas rurales vinculadas a la agroexplotación. La principal causa de movilidad a las ciudades es la búsqueda de fuentes de empleo, el acceso a infraestructura y servicios de salud y educación, dejando en evidencia el déficit y limitaciones de estos servicios en las zonas rurales; 2) movilidad transfronteriza, derivada de la división político-administrativa de territorios étnicos, fragmentando pueblos indígenas que sostienen prácticas históricas de movilidad ancestral y 3) movilidad extraregional o extracontinental, fruto de la globalización económica y las migraciones forzadas por las situaciones políticas o crisis medioambientales. En este tipo de desplazamiento inciden también el despojo y la explotación de los recursos naturales, que ocasionan la degradación ambiental y

una presión incesante sobre las comunidades, especialmente aquellas que habitan territorios sin garantías legales que los amparen.

Estos patrones migratorios requieren atender a las variaciones regionales para comprender cómo se reconstruye la vida comunitaria en ámbitos socioespaciales de pertenencia más amplios.

**Inseguridad jurídica, crisis climática y conflictos territoriales: desafíos actuales en contextos rurales**

La falta de seguridad jurídica y los conflictos territoriales profundizan el desarraigo territorial y la migración de la población indígena rural. A pesar de los avances en el reconocimiento legal de sus derechos territoriales, hay consenso en reconocer su limitada implementación en los países de la región.

Las principales dificultades para llevarla adelante son: 1) la complejidad para completar los requisitos legales y técnicos, 2) la incoherencia normativa, producto de la coexistencia de distintos marcos legales y la falta de reconocimiento del derecho consuetudinario indígena, redundando en desacuerdos con los órganos estatales respecto de las superficies de tierras en posesión de las comunidades, 3) los conflictos con terceros. Si bien las constituciones reconocen la propiedad comunitaria indígena y se ha avanzado tímidamente en la demarcación de sus tierras, hay un pendiente en lo referido a su posterior titulación.

**Los territorios indígenas latinoamericanos se encuentran amenazados por la expansión de un modelo extractivista, el desplazamiento forzado y los efectos del cambio climático.**

En consecuencia, en la defensa de sus derechos territoriales, los pueblos y comunidades indígenas quedan expuestos a la criminalización, la violencia, la judicialización y/o persecución política (CEPAL: 2020; Del Popolo: 2017).

Con respecto a las crisis ambientales, los territorios indígenas latinoamericanos se encuentran amenazados por la expansión de un modelo de desarrollo exportador de materias primas caracterizado por el uso intensivo de agua, energía y recursos. El neoextractivismo actual, basado en la sobreexplotación de bienes naturales, escasos y en gran parte no renovables, expande sus fronteras disputando “nuevos” territorios cuyas consecuencias son la deforestación, la destrucción de la biodiversidad, el acaparamiento de tierras y el desplazamiento de poblaciones y otras formas de producción. En consecuencia, la presión sobre los territorios indígenas incrementa los conflictos con las comunidades y pueblos indígenas rurales.

Esta situación continúa y se profundiza, a pesar de la existencia de normativa internacional y mecanismos jurídicamente vinculantes que protegen el medioambiente y los derechos de los pueblos indígenas.

Por otra parte, las comunidades indígenas de América Latina han demostrado, a lo largo de siglos, que es posible vivir en equilibrio con la naturaleza y se han convertido en actores clave para la protección de la biodiversidad y la mitigación del cambio climático.

Dada la importancia confirmada de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas en la sostenibilidad ambiental, los organismos internacionales y regionales, los organismos multilaterales, los gobiernos nacionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil deben trabajar juntos para aumentar las inversiones en iniciativas que promuevan actividades económicas sustentables, la preservación de la cultura y de saberes locales.



# Brechas de desigualdad étnicas y de género en entornos rurales en la región

La pandemia COVID-19 profundizó las desigualdades preexistentes y afectó a la población indígena rural en América Latina.

A continuación, se analiza la situación de los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe, mediante la identificación de las brechas étnicas y de género con especial atención en los contextos rurales. A pesar de la mejora generalizada en el acceso a derechos e infraestructura, el análisis pone en evidencia la persistencia de las brechas de desigualdad étnica, en particular al tener en cuenta su lugar de residencia. Asimismo, cuando se incorpora la variable de género, estas brechas se amplían y ponen de manifiesto el desigual acceso de las mujeres indígenas a servicios y a oportunidades para desarrollar su autonomía física y económica.

Como principal insumo de análisis se utiliza el último censo de población y vivienda realizado en cada país. Sin embargo, en ocasiones los relevamientos censales segmentan los datos según etnia, género y localización. Por esta razón, el estudio se nutre también de encuestas, relevamientos y estudios específicos encabezados por los organismos competentes en cada materia. Asimismo, las investigaciones disponibles

coinciden en señalar que la pandemia COVID-19 profundizó las desigualdades preexistentes y afectó a la población indígena rural en América Latina. Las medidas de confinamiento, la restricción de la movilidad y la crisis económica exacerbada por la pandemia aumentaron la vulnerabilidad de esta población. La inseguridad alimentaria se incrementó debido a la pérdida de ingresos, la interrupción de las cadenas de suministro de alimentos y el limitado acceso a programas sociales. Además, la pandemia dificultó el acceso a la atención médica, incrementando la exposición de estas comunidades al virus. También, la interrupción de los programas educativos impactó a los estudiantes indígenas del sector rural, quienes ya enfrentaban desventajas en el acceso a una educación de calidad. En efecto, la falta de acceso a internet y a recursos tecnológicos en zonas rurales limitó las posibilidades de aprendizaje a distancia para los estudiantes indígenas, profundizando la brecha digital y educativa. (BM: 2015; CEPAL: 2020; FAO: 2021).

Las desigualdades educativas que enfrentan los pueblos indígenas se agravan cuando se incorpora la variable de género y su ubicación geográfica.

## Brechas educativas: tensiones y desafíos para una educación intercultural

El derecho a la educación es reconocido en los instrumentos internacionales de derechos humanos como un derecho humano fundamental e inherente a todas las personas y pueblos. Al analizar este derecho en el contexto de los pueblos indígenas, las normas específicas establecen que su ejercicio debe garantizar una educación respetuosa de su identidad cultural, libre de discriminación y acorde a sus creencias, lengua y tradiciones (Naciones Unidas: 2009 citado en Del Popolo: 2017: 378).

La información recabada y analizada evidencia que los pueblos indígenas encuentran diversas dificultades para gozar efectivamente de su derecho a la educación, y aún persisten brechas respecto a la población no indígena. Si bien las estadísticas muestran que en las últimas décadas América Latina experimenta un progreso educativo sostenido —con mejoras en el acceso y la cobertura educativa que han permitido una mayor inclusión social y territorial—, las brechas étnicas persisten e incluso, en algunos casos, se han ampliado.

En este contexto, si bien el analfabetismo disminuyó en la región en comparación con la década anterior, continúan existiendo brechas entre la población indígena y la no indígena. En la mayoría de los países analizados, estas diferencias son muy marcadas: en Colombia, Ecuador y Panamá la brecha étnica llega a triplicar el promedio nacional y en México se quintuplica.

Las desigualdades educativas que enfrentan los pueblos indígenas se agravan cuando se incorpora la variable de género. Las mujeres indígenas enfrentan múltiples barreras estructurales que limitan su acceso y permanencia en el sistema educativo. Entre los principales factores se encuentran la pobreza, la ubicación geográfica en zonas rurales o urbanas marginales, la precariedad en el acceso a servicios básicos y la exclusión digital.

A esto se suman las altas tasas de embarazo adolescente y la sobrecarga de responsabilidades de cuidado que restringen su autonomía y capacidad de continuar sus estudios. Esta situación se refleja en cifras alarmantes: en México, Colombia y Panamá se observan algunas de las brechas educativas más amplias. En este último país, según datos del Censo 2023, la tasa de analfabetismo entre mujeres indígenas alcanza el 15,6 %, casi cuadruplicando la tasa nacional de analfabetismo femenino que se sitúa en 4 %. En el caso de México, la brecha supera por seis veces la tasa nacional.

Asimismo, el lugar de residencia influye considerablemente: los niveles de analfabetismo son más altos en las áreas rurales que en las urbanas. En Panamá, por ejemplo, según el Censo 2023, las comarcas Kuna Yala y Ngäbe Buglé, registran los porcentajes más elevados de analfabetismo del país. En Perú, los datos muestran que el analfabetismo es mayor entre las mujeres rurales indígenas, alcanzando un 21,8 %; mientras que para

las mujeres rurales blancas es de 16,2 % y de 8,5 % para las mujeres mestizas. En los ámbitos urbanos los porcentajes son mejores para todos los grupos de mujeres (INEI: 2024).

Con el fin de mitigar esta situación, se implementaron en la región una serie de políticas y programas de alfabetización de lo más variados. Muchos de ellos contemplaron la atención específica de las poblaciones indígenas brindando enseñanza y material didáctico bilingüe. Algunos países también consideraron la interculturalidad como un eje central de estas políticas, para llegar a las comunidades indígenas con una oferta educativa pertinente y de calidad en las lenguas propias de cada pueblo. Sin embargo, muchos de estos programas presentan limitaciones estructurales y operativas que restringen su efectividad y capacidad transformadora.

Aunque los esfuerzos realizados han contribuido a mejorar los indicadores educativos de la población en general, en comparación con décadas pasadas, persisten brechas étnicas significativas que siguen condicionando el acceso, la calidad y la continuidad educativa de las poblaciones indígenas.

Si bien, en la mayoría de los países analizados la asistencia a la escuela primaria se incrementó, la matrícula en la escuela secundaria continúa siendo considerablemente menor, especialmente en las zonas rurales y entre los estudiantes indígenas. Además, continúan las diferencias de género en el acceso a la educación secundaria entre los adolescentes indígenas.

Las brechas educativas persistentes en áreas rurales ponen de manifiesto los desafíos estructurales que impiden a los estudiantes completar su educación. La combinación de factores como la dispersión territorial, la distancia entre hogares y escuela, y las desventajas socioeconómicas, entre otras, constituyen barreras estructurales que limitan el acceso y la permanencia en la educación secundaria y superior.

La intersección entre pertenencia étnica, género y lugar de residencia tiene un efecto multiplicador sobre la desigualdad educativa, reflejándose en una reducción significativa de los años de escolaridad y en una menor probabilidad de completar los distintos niveles educativos. Las mujeres indígenas que residen en áreas rurales constituyen el grupo más afectado por estas brechas estructurales.

Por ejemplo, en Perú (INEI: 2024), en el año 2023, la población de 25 años y más alcanzó un promedio de 10,8 años de estudio en las zonas urbanas, mientras que en el área rural este promedio fue de 7,6 años. En cuanto a la población indígena residente en el área rural, el promedio de años de escolaridad fue de 8,3 años en hombres y 6,9 años entre las mujeres.

En Bolivia, según un análisis estadístico elaborado por la Universidad Católica Boliviana, en 2022, se analiza el indicador de nivel educativo máximo alcanzado se observan avances en la finalización de la educación primaria; sin embargo, la escuela secundaria y el acceso a la educación superior y universitaria siguen siendo un desafío para la población indígena.

Las brechas educativas, persistentes en las áreas rurales, ponen de manifiesto los desafíos estructurales que impiden a los estudiantes completar su educación.

Si bien, en la mayoría de los países analizados la asistencia a la escuela primaria se incrementó, la matrícula en la escuela secundaria continúa siendo considerablemente menor.



La discriminación racial también constituye una barrera estructural persistente, que restringe el acceso y la permanencia en la educación para niños y niñas indígenas.

En Panamá (Censo 2023), la población total tiene mayor acceso a la educación secundaria (44,3 %) y universitaria (22,1 %) que la población indígena, de este grupo el 36,1 % accede a la educación secundaria y solo el 7 % a la educación superior. La situación del pueblo Buglé es aún más crítica, ya que solo el 32,9% de sus miembros logra el nivel secundario, y apenas el 4,3 % accede a la educación universitaria.

Estos resultados muestran que las comunidades indígenas enfrentan numerosos obstáculos para el acceso a la educación. Entre los principales factores que limitan el acceso y la permanencia se encuentran la deficiente infraestructura escolar, el ausentismo docente y la falta de recursos económicos, como materiales didácticos, electricidad y conectividad. A ello se suman las condiciones socioeconómicas de las comunidades indígenas y la dispersión geográfica de muchas de ellas. Asimismo, la escasa pertinencia cultural de la oferta educativa y el desconocimiento de los docentes sobre las lenguas y culturas indígenas contribuyen a la deserción escolar, al bajo rendimiento académico y a la deficiente calidad educativa.

La discriminación racial y étnica también constituye una barrera estructural persistente, que restringe el acceso y la permanencia en la educación para niños y niñas indígenas. Según UNICEF (2022), esta forma de exclusión —muchas veces institucional y normalizada— se manifiesta en políticas escolares, actitudes docentes, interacciones entre pares y prácticas sociales que desvalorizan la identidad cultural de los pueblos indígenas.

La brecha de acceso a la educación superior y universitaria es pronunciada entre los jóvenes indígenas, lo que restringe sus oportunidades de desarrollo personal y profesional. Las limitaciones en el acceso a una formación superior también inciden directamente en su inserción en el mercado laboral, la falta de estudios superiores reduce sus opciones de acceder a empleos de calidad, bien remunerados y con estabilidad.

Por último, es preciso señalar que una mayor cobertura educativa no significa una mejor calidad, ni contenidos pertinentes a la realidad de los pueblos indígenas. Durante el siglo pasado, América Latina se enfocó en ampliar la cobertura educativa en los niveles de primaria y secundaria básica. Actualmente, la atención se ha desplazado hacia una nueva prioridad: la calidad educativa.

Desde la segunda mitad del siglo XX, los Estados han comenzado a adoptar políticas educativas que reconocen los derechos y necesidades culturales de los pueblos indígenas. Muchos países de la región cuentan con diversas modalidades inclusivas, ya sea EIB, etnoeducación o educación indígena o étnica. Aunque en la región se observa una transformación progresiva de las propuestas educativas, el cambio ha sido gradual y, en muchos casos, limitado en su alcance (UNESCO, 2019). A menudo, estas políticas no logran revertir aún los legados coloniales de modelos educativos “homogeneizantes y asimilacionistas”, ni responder de manera adecuada a las desigualdades estructurales previamente señaladas, especialmente aquellas que afectan a las mujeres indígenas rurales.

La población indígena es más vulnerable a infecciones, riesgos de salud sexual y reproductiva, mortalidad infantil y desnutrición.

3 Comprende enfermedades (artritis, hipertensión, asma, reumatismo, diabetes, TBC, VIH, colesterol, etc.) o malestares crónicos. Para determinar la pertenencia étnica, se adopta el criterio de autorreconocimiento (INEI-ENAH0: 2024).

### Brechas en el acceso a la salud intercultural

A nivel regional, algunos indicadores evidencian una progresiva mejora en los indicadores de salud de la población en general como es el caso de la cobertura de salud, la tasa de desnutrición infantil y los índices de mortalidad infantil, así como la mortalidad materna y el embarazo adolescente. Sin embargo, esta mejora no se replica en la situación de salud de la población indígena, en especial de aquella que reside en zonas rurales. Los estudios disponibles indican una mayor vulnerabilidad ante enfermedades infecciosas y riesgos vinculados a la salud sexual y reproductiva (BID: 2021; CEPAL: 2020).

La información primaria referida en su mayoría al período 2022 - 2024, evidencia una mayor prevalencia de la mortalidad infantil y la desnutrición en la población indígena. Además, las cifras se alejan de las medias nacionales al tratarse de comunidades indígenas emplazadas en ámbitos rurales. Esto se debe al acceso deficiente al sistema de salud, producto de la menor disponibilidad de establecimientos, de prestaciones o de profesionales en especial en ámbitos rurales, poniendo en cuestión la calidad de las prestaciones.

Además, las distancias o los caminos intransitables que muchas veces deben recorrer las poblaciones rurales indígenas para llegar a hospitales o centros de atención primaria, constituyen barreras para el acceso al sistema de salud. A ello, se suma la discriminación que padece la población indígena en estos establecimientos, cuyas prestaciones no suelen ser adecuadas culturalmente, al no tener en cuenta idiomas,

valores o creencias indígenas (OIT: 2022). Estas barreras afectan a las mujeres, debido al acceso limitado a servicios médicos culturalmente adecuados y a información sobre sus derechos de salud.

Al analizar los datos relativos a la desnutrición infantil y la tasa de mortalidad infantil, se evidencia que en todos los países analizados la población indígena se encuentra sobrerrepresentada en comparación con la población total. Estas brechas se agudizan al considerar su ubicación geográfica.

En el caso de Colombia, durante 2023 la tasa de mortalidad infantil, en menores de 5 años, fue de 20,9 %. De acuerdo con la información provista por el Instituto Nacional de Salud (INS), las muertes en niños y niñas indígenas fueron las más frecuentes, representando el 51,68 % del total, afectando especialmente al grupo Wayuu. La tasa de mortalidad infantil fue proporcionalmente más elevada en el área rural (54,7 % de los casos) que en el área urbana (45,3 %) (INS: 2023). También el comportamiento de la mortalidad materna en Colombia evidencia la disparidad entre áreas rurales y urbanas. En el período 2008-2020, el 76,5 % de los casos pertenecen al área rural. Además, el estudio muestra que en mayor proporción se trata de mujeres con bajo nivel educativo y afiliadas al sistema de salud subsidiado (INS: 2023).

En Perú, diversos indicadores provistos por organismos oficiales permiten conocer la situación de la salud indígena, compararlo con la población no indígena y tomar en cuenta la distribución territorial, ya se urbana o rural. La presencia de un problema de salud crónico<sup>3</sup> en la población mayor de



**La anemia afecta en mayor proporción a la población indígena (42,4 %) frente a la no indígena (33,5 %).**

14 años afectó, en 2023, al 52,7 % de la población indígena; mientras que este porcentaje alcanza al 43,2 % de la población total (INEI-ENAO: 2024). Si se incorporan las variables de localización y de género, se observa que los problemas de salud crónicos afectan más a la población indígena urbana (54 %) que a la población rural (50,4 %) y a las mujeres (58,2 %) más que a los hombres (46,6 %). Esta correlación entre pertenencia étnica y género se replica para el conteo de población mayor de 14 años con algún problema de salud.

Finalmente, el análisis muestra el descenso de la tasa de mortalidad infantil en el período comprendido entre 1991 y 2023. Aunque esta información no está desagregada según la pertenencia étnica de la madre, se observa una brecha al comparar la incidencia entre población rural (20) y urbana (13). Un comportamiento similar se presenta al analizar el porcentaje de anemia en la población infantil de 6 a 59 meses<sup>4</sup>, donde la prevalencia es mayor en el área rural (40,9 %) que en el área urbana (30,5 %). Al intersectar este indicador con la pertenencia étnica, se constata que la anemia afecta en mayor proporción a la población indígena (42,4 %) frente a la no indígena (33,5 %) (INEI-ENDES).

En Panamá, la situación de salud es levantada por la Dirección de Asuntos Sanitarios Indígenas (DASI) a partir del recorte territorial que componen las comarcas Kuna Yala, Emberá Wounaan y Ngäbe Buglé. De ellos surge que la esperanza de vida es menor en las comarcas que en el resto del país (73,24 y 79,23, respectivamente). La diferencia

en los porcentajes de partos asistidos por profesionales también es significativa y relevante, pues se trata de un indicador directamente relacionado con la morbi-mortalidad materna e infantil. Si a nivel nacional el 95,75 % de los partos son asistidos, el porcentaje es menor en las comarcas, en especial en Ngäbe Buglé (75,3%). En esta comarca se detecta que la mortalidad materna sigue siendo la más elevada del país (DASI: 2024) y pone en evidencia la persistencia de desigualdades socio económicas y de acceso a servicios de salud de calidad. Al analizar la incidencia de la mortalidad infantil en las comarcas, se observa un comportamiento diferente en cada una de ellas: en Emberá Wounaan la tasa es inferior a la media (8,1), mientras que en Kuna Yala la tasa de mortalidad infantil alcanza el 16,6 y 12,2 en Ngäbe Buglé (Estadísticas Vitales: 2023). La incidencia de la desnutrición en la Comarca Ngäbe Buglé fue muy superior al promedio nacional y alcanzó el 14,1%.

En Ecuador, la Encuesta Nacional sobre Desnutrición infantil (INEC: 2024) detecta la desnutrición crónica en menores de 2 y 5 años. Al analizar el perfil sociodemográfico, se observa que en ambos casos la población indígena está sobrerrepresentada. En el caso de los menores de 2 años, para el período 2023-2024, la prevalencia de desnutrición crónica es de 19,3 a nivel nacional, mientras que para la población indígena es de 32,3: es decir, 13 puntos superior. En el caso de menores de 5 años, la diferencia se eleva a 17 puntos: si a nivel nacional, para el mismo período, la prevalencia es de 17,5, en la población indígena ésta alcanza el 34,5. Se observa que, a pesar del descenso de los casos al

<sup>4</sup> La anemia es una afección que indica la insuficiencia de glóbulos rojos sanos o la cantidad adecuada de hemoglobina e impide el adecuado desarrollo de los niños y niñas.

La maternidad adolescente continúa siendo más elevada entre mujeres indígenas que no indígenas.

A pesar de las mejoras a nivel regional en algunos indicadores, como la desnutrición y mortalidad infantil, persisten las brechas de acceso a la salud al considerar la pertenencia étnica y el lugar de residencia.

compararlos con el período 2022-2023, la población indígena es por mucho la más afectada y tiene mayor incidencia en la población rural.

En el caso de Argentina, Bolivia y México, las estadísticas recientes sobre salud no discriminan la información tomando en cuenta la pertenencia étnica. Sin embargo, al clasificar los datos disponibles de acuerdo con las jurisdicciones con mayor proporción de población indígena, se observa un comportamiento similar al señalado para el resto de los países con valores superiores a la media nacional. Asimismo, se replica la brecha en el acceso a la salud entre la población emplazada en zonas rurales y urbanas.

En relación con la maternidad a edades tempranas, en la mayoría de los países se observa una disminución entre las jóvenes de 15 a 19 años. Sin embargo, la maternidad adolescente continúa siendo más elevada entre mujeres indígenas que no indígenas. En Colombia, el porcentaje de mujeres adolescentes indígenas que son madres (28,9 %) casi duplica al de sus pares no indígenas (16,2 %) (BID: 2021). En Panamá (2023), el porcentaje de adolescentes indígenas que son madres (21 %) es mayor al de las adolescentes no indígenas (5,5 %).

El estudio de UNICEF (2024) muestra que la mayoría de ellas reside en zonas rurales: el 31 % reside en la comarca Ngäbe Buglé, seguido por el archipiélago Bocas de Toro (13%) y la provincia de Chiriquí (12%). En Bolivia, Ecuador y Perú, persisten las diferencias por condición étnica, aunque en promedio son menos acentuadas (Abya Yala: 2017; BID: 2021).

Hay que destacar que la maternidad adolescente tiene un impacto significativo en las mujeres y niñas, al poner en riesgo su salud, limitar sus oportunidades educativas y laborales y perpetuar ciclos de pobreza y desigualdad (UNICEF: 2024).

Además, es necesario tener en cuenta que en los países analizados se identificaron iniciativas que buscan integrar los sistemas de salud tradicional y occidental, impulsar acciones orientadas a disminuir la morbi-mortalidad general y materno infantil, y reducir la brecha sanitaria. También en su mayoría buscan transversalizar e institucionalizar la salud intercultural. Asimismo, en algunos países, como Perú, Panamá o Colombia se desarrollaron programas de seguimiento e investigación orientados a la población de interés e impulsaron experiencias de articulación a nivel regional.

A pesar de las mejoras a nivel regional en algunos indicadores, como la desnutrición y mortalidad infantil, persisten las brechas de acceso a la salud al considerar la pertenencia étnica y el lugar de residencia. Esta brecha supera los 10 puntos al analizar la desnutrición en la población indígena de Ecuador y Colombia y en el caso de la población indígena rural en Perú.

Finalmente, en algunos grupos étnicos o emplazamientos específicos las brechas de salud resultan más elevadas como, por ejemplo: la etnia Wayuu y la entidad territorial La Guajira en Colombia, la comarca Ngäbe Buglé en Panamá, el pueblo Wichi que habita en el Chaco Salteño en la Argentina, el Departamento Potosí en Bolivia o Chiapas en México.

Las poblaciones indígenas en América Latina enfrentan importantes barreras en el acceso a empleos de calidad como resultado de diversas formas de discriminación racial.

Brechas étnicas en el acceso y la calidad del empleo entre las poblaciones indígenas

Los pueblos indígenas de América Latina desarrollan estrategias económicas diversas, que dependen del grado de autonomía y seguridad jurídica que ejercen sobre sus territorios. Estas estrategias van desde la producción para el autoconsumo y la producción para el mercado hasta la dependencia de empleos precarios. No obstante, a pesar de esta diversidad, existen patrones comunes en la relación entre los pueblos indígenas y el mundo del trabajo a nivel regional.

La OIT identifica tendencias globales en la población indígena, incluyendo una alta representación en la economía informal, bajos niveles de acceso al trabajo decente, obstáculos en el acceso a la educación y discriminación racial. Esos impactos son aún más marcados para las mujeres indígenas (OIT: 2019).

Las poblaciones indígenas en América Latina enfrentan importantes barreras en el acceso a empleos de calidad como resultado de diversas formas de discriminación racial. Según el informe RED 2022: Desigualdades heredadas (CAF: 2022), esta discriminación opera principalmente a través de dos mecanismos: por preferencias, basada en prejuicios por parte de empleadores, colegas o clientes y estadística, cuando se generaliza una menor productividad a todo un grupo étnico sin evidencias individuales. Estas formas de exclusión laboral generan obstáculos significativos, incluso para personas con niveles similares de educación, edad y

experiencia y se traducen en desigualdades en la calidad del empleo, particularmente en el acceso a cargos profesionales o de dirección. Además, el informe destaca que estas brechas se agravan cuando la dimensión étnica se cruza con el género.

Una característica común en todos los países de la región es la mayor participación de hombres en la actividad económica, a pesar de que en los últimos años hubo un aumento de la participación femenina. Sin embargo, las mujeres indígenas en América Latina enfrentan múltiples barreras estructurales que dificultan su participación en el mercado laboral, especialmente en contextos rurales.

Entre los principales factores que limitan su acceso al empleo formal y bien remunerado se encuentran los bajos niveles educativos, la escasez de empleos de calidad, la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado lo que refuerza su vulnerabilidad económica.

Si bien en la mayoría de los países la población indígena presenta una alta participación en la actividad económica y bajas tasas de desocupación, estos indicadores no reflejan las desigualdades y precariedades que enfrentan en el ámbito laboral. La discusión central debe estar enfocada en la calidad de inserción en la actividad económica, considerando ramas de actividad, formalidad laboral, acceso a la seguridad social y niveles de ingresos, así como indicadores clave del trabajo decente.

Aunque la economía primaria sigue siendo fundamental, la población indígena en la región está expandiendo su participación a

La OIT constató que la discriminación étnica en el mercado laboral es un factor significativo en la brecha de ingresos entre la población indígena y no indígena.

otros sectores económicos, en respuesta a las dinámicas de cambio y a la creciente urbanización.

Las actividades de la economía primaria se caracterizan por requerir menores niveles de capacitación, lo que está estrechamente vinculado con la brecha educativa y formativa que afecta a la población indígena. Además, una gran proporción de estos trabajos se realizan por cuenta propia, lo que explica que —según las estadísticas y estudios disponibles— las personas indígenas tienden a desempeñarse mayoritariamente como trabajadores independientes o trabajadores familiares no remunerados.

Colombia (DANE: 2024) es el país con mayor porcentaje de población indígena trabajando por cuenta propia o de forma independiente con el 64,9 %, seguido de Perú (INEI: 2024) con 48,1 %. En el resto de los países no hay datos estadísticos que crucen la variable étnica con las tasas de informalidad, pero, por ejemplo, en Bolivia (INE:2024) si se consideran las áreas rurales donde reside mayoritariamente la población indígena, la informalidad alcanza el 54,84 %.

Según la OIT (2019) la tasa de informalidad laboral de la población indígena de la región es de 82,6 %, muy por encima de la estimada para el total de población (51,0 %). Esta alta informalidad laboral limita el acceso a la seguridad social, jubilaciones y cobertura de salud, lo que perpetúa la exclusión y vulnerabilidad, y obstaculiza la movilidad social, manteniendo patrones de pobreza y desigualdad.

Estas inequidades se repiten al analizar el nivel de ingresos. Un estudio de la OIT (2019) revela una brecha salarial persistente entre la población indígena y no indígena, alcanzando un 18,5 % a nivel global y un 31,2 % en América Latina y el Caribe.

Por ejemplo, en Colombia (DANE: 2023) los hogares no étnicos perciben ingresos 2,5 veces mayor a un hogar indígena. En Ecuador en 2023, según los datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, el ingreso laboral promedio nacional fue de USD 466,7. Por su parte, la población indígena tuvo un ingreso promedio de USD 300,80, los hombres indígenas alcanzaron un salario promedio de USD 323,40, mientras que las mujeres indígenas presentan las condiciones más críticas con un salario promedio de USD 264.

La OIT constató que la discriminación étnica en el mercado laboral es un factor significativo en la brecha de ingresos entre la población indígena y no indígena, superando ampliamente la influencia de la educación y la experiencia (OIT: 2022).

Es importante resaltar otras situaciones adversas que atraviesan los pueblos indígenas que no se reflejan en los datos y estadísticas, como son el trabajo forzoso y el trabajo infantil.

Para este sector de la población el trabajo forzoso es más frecuente en áreas rurales y con trabajos estacionales, donde prevalecen salarios indignos, hacinamiento, falta de condiciones de seguridad e higiene, largas jornadas laborales con condiciones deplorables, en las que, en ocasiones, están

La precariedad de las viviendas indígenas rurales se refleja en la falta de acceso a servicios básicos.

sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud. En el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (UNPFII) de 2009 se ha confirmado la existencia de trabajo forzoso en áreas remotas del Perú, Bolivia y Paraguay que afectan a poblaciones indígenas (ONU: 2011).

Por otro lado, de acuerdo con cifras presentadas por la OIT en América Latina hay cerca de 14 millones de niños y niñas de entre 5 y 17 años de edad atrapados en situaciones de trabajo infantil (ONU: 2009a). Según la OIT (2023)<sup>5</sup>, esta situación se observa en países como Bolivia, Ecuador, Panamá y Perú, donde existen datos que permiten identificar la condición indígena en las encuestas de hogares. El informe también destaca que los niños y niñas indígenas suelen comenzar a trabajar a edades más tempranas y en condiciones más precarias que el promedio general.

Acceso desigual a infraestructura y conectividad: brechas étnicas en contextos rurales e indígenas

El acceso a la infraestructura básica y conectividad digital para los pueblos indígenas rurales en América Latina presenta importantes desafíos, en comparación con las poblaciones no indígenas y las áreas urbanas. A continuación, se analizan algunos indicadores que permiten caracterizar las condiciones de vida de la población indígena rural de la región a partir del acceso a servicios esenciales: el acceso al agua, la electricidad, el saneamiento y la conectividad digital.

Infraestructura básica

La precariedad de las viviendas indígenas rurales se refleja en la falta de acceso a servicios básicos. En efecto, la carencia de agua corriente, desagües o de electricidad tiene consecuencias concretas sobre la salud, la alimentación y el bienestar de las familias indígenas.

En todos los países de los que se disponen datos, el acceso a agua corriente, ya sea dentro o fuera de la vivienda, es inferior en las viviendas con jefatura indígena, brecha que se profundiza si se segmenta el universo de acuerdo con la residencia. La diferencia es muy significativa en Colombia (86,4 % para el total nacional; 27,9 % para las viviendas indígenas rurales. CNPV: 2018) y Panamá, 921 % y 55,8 %, respectivamente (INEC: 2023). En el caso de Colombia, la información está desagregada a nivel municipal: la mayor limitación en el acceso al agua en los municipios con mayor participación indígena es en los departamentos Vichada (8,7 %) y Guainía (10,8 %). Además, en Vichada, el porcentaje de acceso de la población rural no indígena es superior (36,8 %), a pesar de compartir las condiciones de residencia (DANE, 2018).

También es notable la brecha de acceso al agua en el caso de México: si bien el censo no distingue entre población rural y urbana, el acceso de la población indígena a este servicio es muy inferior al porcentaje nacional (38,8 % contra 74,1 %). Estos datos corresponden a la encuesta intercensal (INEGI, 2015).

5 Documento temático sobre el trabajo infantil y la exclusión educativa de los niños indígenas [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed\\_norm/%40ipec/documents/publication/wcms\\_894527.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40ipec/documents/publication/wcms_894527.pdf)

El COVID-19 evidenció las ventajas de la integración tecnológica, pero también expuso y profundizó las desigualdades en el acceso, especialmente para mujeres y pueblos indígenas.

Con respecto al saneamiento, se tomó en cuenta el sistema de drenaje (alcantarillado o desagüe) de las viviendas. Se observa que persisten las brechas entre los totales nacionales y los correspondientes a hogares con jefatura indígena. Sin embargo, el acceso a saneamiento resulta limitado en las viviendas rurales indígenas: se identifican brechas tanto con los totales rurales como con los totales nacionales. Nuevamente, las brechas más profundas se encuentran en Colombia y Panamá, donde el acceso a saneamiento en viviendas rurales indígenas es (6,7 % y 2,3 %, respectivamente). Asimismo, se observa que México registra los mayores porcentajes de conexión a alcantarillado tanto a nivel nacional como en las viviendas con jefatura indígena (93,1 % y 73,1%, respectivamente).

En Ecuador, la red pública de alcantarillado o desagüe también es más limitada en el área rural: 98,8 % en el área urbana y 70,8 % en área rural. En la provincia de Chimborazo se registra el porcentaje más bajo (29 %) (INEC). La situación se replica en Argentina donde el acceso a desagües por red pública representa solo al 6,2 % de la población indígena rural, casi 40 puntos porcentuales menos que el total nacional (INDEC).

En relación con la electricidad, se mantienen las brechas de acceso para la población rural que resulta significativa en Panamá, donde la diferencia alcanza 53,8 puntos porcentuales: si a nivel nacional 9 de cada 10 hogares tiene electricidad, la proporción se reduce a 4 cada 10 en el caso de los hogares indígenas rurales.

Finalmente, resulta necesario dimensionar el déficit de acceso a infraestructura vial, con especial énfasis en las áreas rurales, pues el acceso rural resulta indispensable para el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza mediante la conexión con los mercados locales y regionales (CAF: 2023). Además, el acceso rural es fundamental para garantizar el acceso a la salud, la educación, la asistencia y la administración pública. Sin embargo, estos caminos mayormente se encuentran en malas condiciones “subsisten entre el barro, el polvo, la emergencia o el desastre, porque se volvió costumbre no conservarlos oportuna y suficientemente” (CAF: 2023: 12).

Brecha digital

En los últimos años, la revolución digital y tecnológica transformó profundamente distintos aspectos de la vida social y económica. El COVID-19 evidenció las ventajas de la integración tecnológica, pero también expuso y profundizó las desigualdades, especialmente para mujeres y pueblos indígenas, al replicar las brechas del mundo *offline* en el entorno digital.

La brecha digital se compone de dos dimensiones: el acceso a dispositivos y conectividad y las habilidades digitales. Con respecto a la primera, en las poblaciones indígenas rurales, el acceso a tecnologías está limitado por la falta de infraestructura básica (como electricidad) y bajos niveles de ingresos. Según datos censales de Argentina, Perú, Panamá, Colombia y México, solo el 30 % de los hogares con jefatura indígena accede a internet.

La seguridad alimentaria es un concepto multidimensional que se refiere a la capacidad de las personas para acceder a alimentos suficientes, seguros y nutritivos en todo momento.

Con respecto a las habilidades digitales, si bien están condicionadas por el acceso a dispositivos y conectividad, también pondera el limitado acceso a la alfabetización digital. En el caso de las mujeres, se observa que enfrentan obstáculos para adquirir habilidades digitales, debido a la sobrecarga en las tareas de cuidado que limitan su participación en ese campo. En consecuencia, también se restringe el acceso a trabajos mejor remunerados (MMGYD: 2021).

Es importante destacar que la falta de acceso a la conectividad digital tiene un impacto significativo en el bienestar y las oportunidades de los pueblos indígenas rurales, pues limita su acceso a los servicios básicos como la educación, la atención médica, las oportunidades económicas, etc.

En México, la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 expuso el limitado acceso digital de las comunidades indígenas y provocó el incremento de la deserción escolar. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de México (CONEVAL), durante la pandemia se identificó la falta de dispositivos tecnológicos entre las personas que tomaron clases a distancia: “el 17,8 % no contó con un escritorio o mesa para estudiar, el 20,7 % no tuvo un lugar tranquilo para estudiar sin distracciones, el 34,6 % no dispuso de libros de consulta para realizar sus actividades escolares y el 87,7 % no contó con computadora” (CONEVAL: 2022, 3).

En síntesis, en los casos que se obtuvo información censal segmentada, se constata que el acceso a la infraestructura básica y digital es superior en ámbitos urbanos. Del mismo modo, se advierte una brecha en el acceso a estos servicios en áreas rurales al

incorporar el componente étnico: los hogares indígenas rurales acceden a servicios más deficitarios o de menor calidad que sus pares no indígenas.

Por otro lado, al desagregar la información a nivel local se observan situaciones más críticas en algunos departamentos o provincias de cada país. Por ejemplo, se expuso la condición de acceso a servicios del departamento de Vichada en Colombia que presenta condiciones más críticas que en el Amazonas, ambas con importantes porcentajes de población indígena.

Seguridad alimentaria y pueblos indígenas: entre la vulnerabilidad y la soberanía alimentaria

La seguridad alimentaria es un concepto multidimensional que se refiere a la capacidad de las personas para acceder a alimentos suficientes, seguros y nutritivos en todo momento. Se define como la situación en la que todas las personas tienen, de manera continua, acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias a fin de llevar una vida activa y sana.

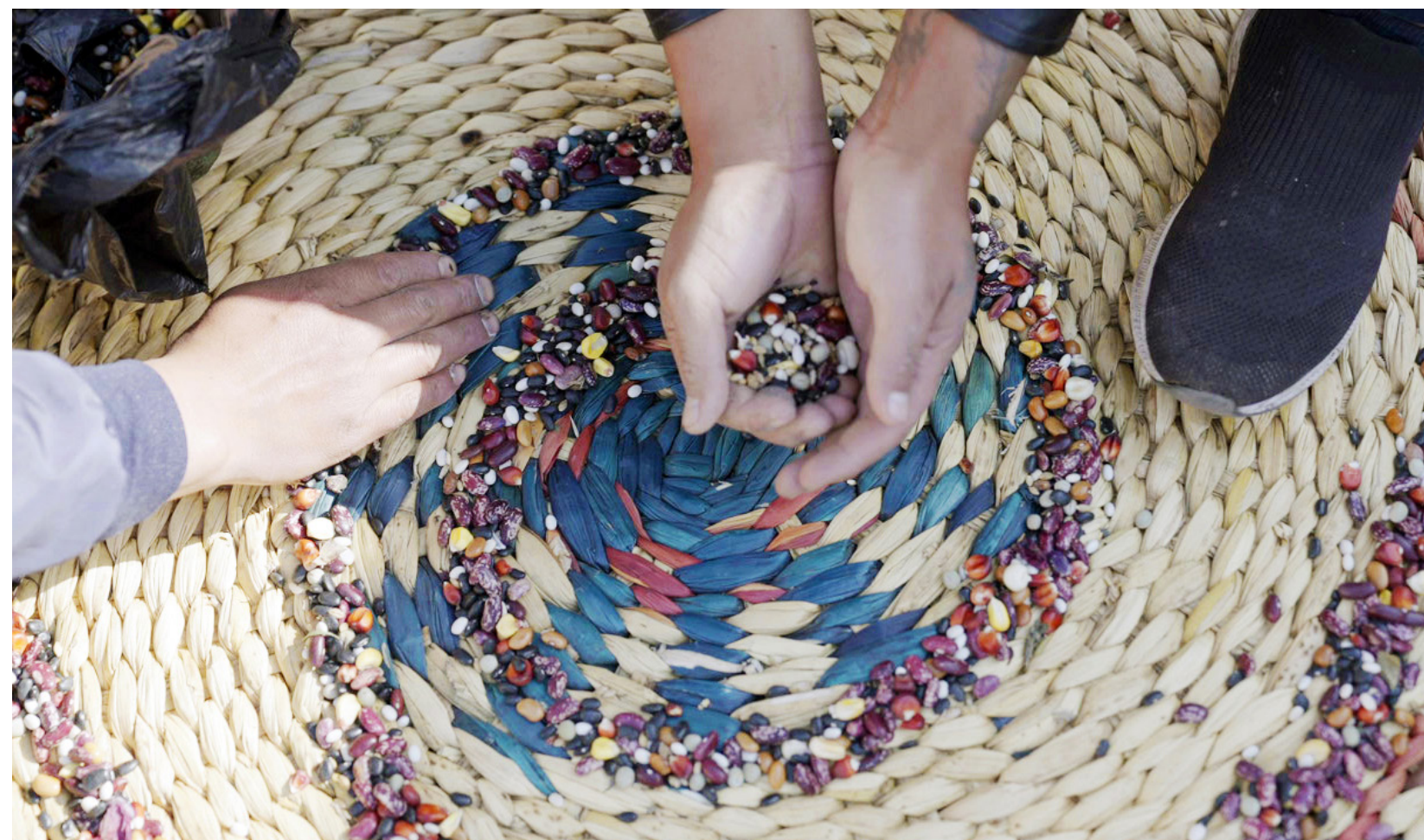
La nutrición y la seguridad alimentaria está intrínsecamente vinculadas. Por ello, para lograr una buena nutrición no solo se necesita una dieta saludable, sino también prácticas adecuadas en materia de alimentación, cuidados, higiene y búsqueda de atención sanitaria, así como el acceso a servicios básicos como la asistencia sanitaria, el agua, el saneamiento y la educación.

En contrapartida, la inseguridad alimentaria se define como la falta de acceso a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para todas las personas en un hogar. Es una situación en la que las personas experimentan incertidumbre sobre su capacidad para obtener alimentos y pueden verse obligadas a comprometer la calidad o la cantidad de los alimentos que consumen.

Las estadísticas sobre la situación nutricional en varios países de la región muestran que, a pesar de las mejoras en los indicadores de desnutrición y mortalidad infantil, persisten las brechas de acceso a la salud al considerar la pertenencia étnica y el lugar de residencia. En algunos países, como Colombia, Ecuador y Perú, estas brechas superan los 10 puntos de diferencia. Si bien también se refleja en los altos índices de pobreza (UNICEF 2018; FAO: 2021), la brecha de acceso a la seguridad alimentaria en la población indígena rural pareciera asociarse a otras causas, además de las limitaciones económicas. Entre ellas se encuentran los entornos alimentarios deficientes, la sustitución de dietas tradicionales por alimentos procesados, los cambios en los modelos de producción, comercio y consumo.

En este escenario, la soberanía alimentaria emerge como una estrategia clave porque define el derecho colectivo de los pueblos a decidir qué alimentos producir, distribuir y consumir, según sus prácticas culturales, promoviendo la autonomía, la sostenibilidad ambiental y la salud comunitaria. Desde esta perspectiva, la soberanía alimentaria constituye una estrategia de resistencia al modelo extractivista, al priorizar la producción local y resguardar su mercado de la volatilidad de los precios de los mercados internacionales.

Al tratarse de un concepto acuñado por los movimientos sociales, la soberanía alimentaria fue el soporte de políticas públicas destinadas a la población rural campesina e indígena en varios países de la región (FAO: 2015). Esta se asienta en la capacidad de los pueblos para tomar decisiones sobre la producción y consumo de alimentos que forman parte de su acervo histórico y cultural. En este sentido, son iniciativas que requieren de (y contribuyen a) la gobernanza territorial y comunitaria.



# Programa Arraigo Comunitario: hacia un futuro con desarrollo territorial e identidad

El Programa Arraigo Comunitario (PAC) se fundamenta en la visión de los pueblos indígenas sobre el desarrollo, destacando la identidad étnica y cultural .

El análisis presentado en los apartados anteriores describió y analizó las características de la “nueva ruralidad” de las comunidades indígenas de la región. Aunque se ha producido una mejora generalizada de los indicadores a nivel nacional en los países de América Latina y el Caribe, persisten brechas étnicas de acceso a derechos, servicios e infraestructura pública que se profundizan al comparar la condición de residencia.

El estudio ilustró la situación de la región y también evidenció una variabilidad territorial y étnica al interior de cada país: algunas comunidades y regiones de mayoría indígena presentan brechas más profundas y condiciones de vida más adversas que otras.

En este contexto, se presenta el desafío de diseñar estrategias que promuevan el arraigo comunitario mediante el acceso equitativo a oportunidades para los pueblos indígenas en sus territorios, impulsando iniciativas de desarrollo y modelos de gobernanza adaptados a las

condiciones socioculturales y territoriales de cada pueblo, con participación indígena en la formulación e implementación de políticas y proyectos para que respondan a sus realidades y aspiraciones.

El Programa Arraigo Comunitario (PAC) se fundamenta en la visión de los pueblos indígenas sobre el desarrollo, destacando la identidad étnica y cultural como su pilar fundamental. Asimismo, prioriza su autonomía económica y política para definir sus propios planes de vida, en concordancia con el Convenio núm. 169, piedra angular en materia de derechos indígenas, que establece dos principios cruciales: el derecho de los pueblos indígenas a preservar y fortalecer sus culturas, cosmovisiones, modos de vida e instituciones propias y el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, especialmente cuando afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como las tierras que ocupan o utilizan (OIT: 2014).

El PAC propone acciones concretas orientadas a reducir las brechas de desigualdad étnica, mejorar las condiciones de vida y generar oportunidades sostenibles dentro de los territorios indígenas tradicionales, fortaleciendo el desarrollo territorial y respetando su identidad cultural, de modo que no se vean forzados a migrar a centros urbanos en busca de un futuro mejor.

A continuación, se exponen los rasgos salientes de la propuesta metodológica en la que se sustenta el PAC, con base en la fundamentación del presente estudio y retroalimentada por las buenas prácticas identificadas en la sistematización de experiencias previas.

## Objetivos

Este programa tiene como propósito contribuir a la reducción de las brechas de desigualdad étnica que afectan a los pueblos indígenas en sus territorios, brechas que se han profundizado debido a su histórica discriminación.

A través del PAC, se buscan implementar estrategias orientadas a promover el desarrollo con identidad y el bienestar integral de las comunidades indígenas, asegurando la pertinencia cultural y socio-territorial de cada iniciativa. Sustentado en el diálogo intercultural, el programa se centra en el bienestar colectivo, priorizando la igualdad de oportunidades, el fortalecimiento del vínculo de los pueblos indígenas con su territorio y la promoción de un desarrollo sostenible e inclusivo.

Las líneas de acción están orientadas no solo a mejorar las condiciones de vida en sus territorios, sino también a garantizar la participación plena de estas comunidades en la construcción de modelos de desarrollo que respeten su identidad, saberes ancestrales y formas de organización.

## Enfoques y fases metodológicas

El PAC procura fortalecer el vínculo de los pueblos indígenas con sus territorios a través del impulso de proyectos diseñados con un enfoque participativo, intercultural y sensible a las necesidades, preferencias y visiones de los pueblos indígenas implicados. La metodología propuesta no solo busca responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades indígenas, sino también contribuir a la garantía de su derecho a la CLPI, mediante la instauración de mecanismos de diálogo y trabajo colaborativo.

A continuación, se presentan los lineamientos generales que son transversales al diseño y ejecución de operaciones, proyectos e iniciativas. Posteriormente, se describen las fases metodológicas que estructuran la implementación del programa.

Con respecto a los enfoques transversales que orientan la metodología propuesta, se destacan tres enfoques.

**1) Territorialidad y mirada situada:** esta perspectiva parte del reconocimiento de que cada pueblo indígena posee un vínculo particular con su territorio, que modela su organización social, productiva y cultural. En este sentido, el diseño de proyectos

El PAC procura fortalecer el vínculo de los pueblos indígenas con sus territorios a través del impulso de proyectos diseñados con un enfoque participativo, intercultural y sensible a las necesidades, preferencias y visiones de los pueblos indígenas.

debe considerar e incorporar los sistemas de conocimiento tradicionales y las preferencias de los grupos étnicos, evitando la imposición de soluciones estandarizadas que no se ajusten a sus contextos específicos y necesidades (Correa: 2019). Este lineamiento valora la heterogeneidad territorial vinculada a procesos sociohistóricos particulares que quedó evidenciada en el análisis planteado en los capítulos anteriores.

**2) Coproducción:** la participación plena y activa de los pueblos indígenas en todas las etapas del ciclo del proyecto y espacios de toma de decisiones es un principio central del PAC. La coproducción de los diagnósticos y las propuestas, implica que las soluciones sean construidas colectivamente, combinando saberes indígenas y conocimientos técnicos para lograr estrategias más efectivas y sostenibles. Además, es condición para compartir las problematizaciones y prioridades que fijan las comunidades involucradas y, en consecuencia, asegura la pertinencia y eficacia de las propuestas a elaborar. La producción colaborativa de los proyectos constituye un pilar del enfoque intercultural, pues establece las condiciones para promover un intercambio y negociación en condiciones de respeto, al tiempo que busca simetrizar el diálogo y la palabra (Martínez: 2023).

**3) Enfoque diferencial:** consiste en reconocer y atender las particularidades sociales, culturales y territoriales de los distintos grupos poblacionales, especialmente aquellos que históricamente

han estado en situación de vulnerabilidad o exclusión, con énfasis en los pueblos indígenas. Este enfoque busca asegurar que los proyectos, políticas, programas y servicios públicos sean pertinentes, inclusivos y sensibles a la particularidad de la vida comunitaria indígena. Además, pretende que las iniciativas no solo generen un impacto positivo en la comunidad en su conjunto, sino que también promuevan la equidad entre todos sus integrantes. Para lograrlo, reconoce que las experiencias y trayectorias de estos grupos varían según factores como el género, la edad, la condición socioeconómica o discapacidad.

Al incorporar una perspectiva diferencial, se procuran cinco acciones.

- Diseñar estrategias adaptadas a las comunidades étnicas, con enfoque interseccional, identificando las desigualdades dentro de la comunidad para generar acciones específicas que contribuyan a la reducción de las brechas.
- Integrar los conocimientos y saberes de las comunidades indígenas, con el objeto de que los proyectos contemplen y/o articulen su cosmovisión, sus concepciones del territorio, el equilibrio con la naturaleza, la vida comunitaria, es decir, la manera en que perciben, entienden e interpretan el mundo y el lugar que ocupan en él. Además, implica adecuar culturalmente las propuestas, al tener en cuenta sus prácticas, saberes religiosos, económicos, sociales, etc.

- Incorporar la voz de las autoridades representativas (presidente, cacique, lonko, etc.) y/o consultivas (como los consejos de ancianos, de jóvenes o de mujeres). La interlocución con los representantes con reconocimiento comunitario fortalece la gobernanza y la legitimidad de los acuerdos, y contribuye al éxito de los proyectos, reduciendo los niveles de conflictividad en los territorios comunitarios.
- Formular propuestas adaptadas a distintos grupos, garantizando su participación plena y activa en el diseño y ejecución de los proyectos. Estas estrategias no solo fortalecen el sentido de pertenencia, sino que también impulsan acciones concretas para reducir las brechas que se identifican.
- Incorporar las consideraciones de este enfoque al momento de evaluar el impacto de las operaciones, proyectos e iniciativas en la reducción de las desigualdades, producto de la intersección entre distintas formas de exclusión, marginación o discriminación.

Fases metodológicas

La implementación de un programa social se organiza metodológicamente a partir de distintos momentos o etapas consecutivas. En el marco del enfoque diferencial, se detallan los aspectos clave de cada etapa de trabajo con comunidades indígenas.

En la **fase preliminar**, se establecen los acuerdos institucionales, se identifican los recursos disponibles y se elabora un diagnóstico inicial a partir del cual se formulan las propuestas de acción. En esta

etapa, resulta fundamental identificar con precisión el universo de comunidades a abordar. Esta tarea supone obtener información sobre cada una de ellas, incluyendo su ubicación y extensión territorial, sus autoridades, su situación jurídica, la existencia de conflictos con terceros o intracomunitarios, etc.

En la **fase de diseño**, se socializa la propuesta con las comunidades involucradas con el objetivo de enriquecer el diagnóstico preliminar y validar colectivamente las estrategias de trabajo, establecer prioridades conjuntas y definir responsabilidades compartidas. En esta instancia, resulta fundamental definir indicadores desagregados por pertenencia étnica y género que permitan establecer una línea de base para la medición y evaluación de impacto de las distintas iniciativas.

El éxito del diseño radica en las capacidades de generar un diálogo intercultural, donde las comunidades no sean meras receptoras de iniciativas externas, sino protagonistas activas en la construcción de soluciones que respondan a sus propios intereses.

En esta etapa es importante identificar e incluir interlocutores indígenas designados por las comunidades. De igual modo, se deben prever instancias de socialización e intercambio con todos sus miembros. Es recomendable adoptar técnicas de mapeo comunitario como recurso para promover el trabajo colaborativo, el uso de materiales en los idiomas indígenas locales, la elaboración de actas de acuerdo que reflejen los consensos logrados, la distribución de responsabilidades, los mecanismos de seguimiento, etc.

En la **fase de ejecución** es necesario promover la comunicación y circulación de la información para evitar malentendidos, renovar los compromisos y realizar los ajustes en la planificación a partir del consenso entre instituciones, autoridades comunitarias y equipos técnicos.

También se recomienda prever una instancia de seguimiento de los proyectos una vez culminada la etapa de ejecución, en especial para el mantenimiento de las obras. Es importante sostener mesas de trabajo interinstitucionales con participación comunitaria, en especial para renovar los compromisos en la cogestión y la sostenibilidad de las obras o servicios. De igual modo, se sugiere fijar mecanismos de evaluación con participación comunitaria que incorporen indicadores adaptados a los contextos socioculturales. Esto implica validar los resultados con las comunidades, planificar instancias de devolución de la información en sus idiomas y realizar una evaluación conjunta del impacto a mediano y largo plazo.



## Programa Arraigo Comunitario: estrategias para sembrar futuro en los territorios

### Fortalecimiento institucional con identidad

- Fortalecimiento de las capacidades institucionales
- Fortalecimiento del accionar institucional en los territorios

### Infraestructura para contextos comunitarios

- Construcción y mejoramiento de la infraestructura
- Gestión sostenible e inclusiva de la infraestructura

### Salud intercultural

- Inversión en infraestructura de salud
- Unidades sanitarias y dispositivos móviles culturalmente adaptados
- Campañas de sensibilización y promoción de la salud intercultural

### Educación intercultural

- Construcción de entornos educativos interculturales con equidad y libres de discriminación
- Territorialización de las políticas educativas y fortalecimiento de la EIB
- Tecnologías y alfabetización digital para la inclusión educativa intercultural
- Perspectiva de género y diversidad en contextos educativos indígenas

### Seguridad y soberanía alimentaria intercultural

- Resiliencia climática y seguridad alimentaria
- Promoción de la seguridad y la soberanía alimentaria
- Fortalecimiento económico y productivo con identidad

Infraestructura para contextos comunitarios



Fortalecimiento institucional con identidad



Salud intercultural



Educación intercultural



Seguridad y soberanía alimentaria intercultural

Programa Arraigo Comunitario: estrategias para sembrar futuro en los territorios

A continuación, se presentan las estrategias y las principales líneas de acción recomendadas para implementar el PAC. Es importante destacar que las líneas de acción que se describen están articuladas y se refuerzan mutuamente, lo que refleja la integralidad de las estrategias, permitiendo una implementación efectiva y sostenible.

Fortalecimiento institucional con identidad

Las instituciones gubernamentales con competencias exclusivas en asuntos indígenas, así como aquellas que de manera indirecta o periférica trabajan con la población étnica, enfrentan debilidades estructurales y operativas que limitan su capacidad de acción. Entre las principales limitaciones se destacan la insuficiencia de recursos financieros y técnicos, una gestión pública débil y una escasa presencia institucional en los territorios, lo cual restringe el conocimiento contextual y dificulta la implementación de políticas ajustadas a las realidades locales.

Además, la falta de articulación intersectorial obstaculiza una respuesta integral y coordinada entre los distintos niveles y sectores del Estado, generando esfuerzos fragmentados y poco efectivos. Muchas instituciones tampoco disponen de información desagregada por etnicidad, género y otras variables clave, lo que impide

visibilizar las situaciones particulares y necesidades específicas de la población indígena, impidiendo el diseño de políticas públicas pertinentes y efectivas. A esto se suma la falta de un enfoque intercultural, que reconozca y valore la diversidad cultural de los pueblos indígenas. Esta carencia contribuye a la reproducción de lógicas de asimilación y homogenización, profundizando las brechas existentes y limitando el diseño de modelos de desarrollo con identidad.

En este contexto, resulta prioritario fortalecer las capacidades institucionales y avanzar en un modelo de institucionalidad pública que incorpore, de manera transversal, la perspectiva étnica y las especificidades socioterritoriales y culturales de los pueblos indígenas.

Para ello, se propone una estrategia de fortalecimiento institucional que comprende dos dimensiones complementarias: el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones competentes y el fortalecimiento de su accionar en los territorios.

El trabajo se centrará en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y del accionar institucional en los territorios.

Fortalecimiento de las capacidades institucionales

—Diseñar e implementar programas de formación y sensibilización dirigidos al personal institucional, con un enfoque intercultural y de derechos, orientados a mejorar su desempeño y capacidad de gestión en el trabajo con pueblos y comunidades indígenas. Estas iniciativas

La falta de articulación intersectorial obstaculiza una respuesta integral y coordinada entre los distintos niveles y sectores del Estado.

deberán promover la transversalización del enfoque étnico e interseccional en las intervenciones, instrumentos y herramientas institucionales, lo que permitirá una mayor y mejor incidencia y apertura en los territorios.

—Promover mecanismos institucionalizados y espacios efectivos de participación indígena —como consejos consultivos, mesas de diálogo o procesos de consulta previa— que consoliden su involucramiento en la toma de decisiones, para asegurar la pertinencia y adecuación cultural de las políticas públicas.

—Apoyar el desarrollo de marcos normativos y procedimientos administrativos que faciliten la regularización de personerías jurídicas de comunidades y organizaciones indígenas, en coordinación con las entidades competentes, como paso fundamental para habilitar su participación efectiva en programas y procesos públicos.

—Crear alianzas estratégicas con el sector académico, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y entidades multilaterales con el fin de facilitar la transferencia de conocimientos, tecnologías y recursos que optimicen la gestión pública y favorezcan la visibilidad estadística de los pueblos indígenas. Estas asociaciones deberán fortalecer las capacidades institucionales para el relevamiento, análisis y uso de datos relevantes lo cual no solo fortalecerá la gestión, sino que también mejorará la incidencia territorial en el trabajo con las comunidades indígenas, promoviendo políticas y proyectos más inclusivos y contextualizados a las realidades locales.

Fortalecimiento del accionar institucional en los territorios

—Impulsar asistencias técnicas especializadas para fortalecer las capacidades institucionales en diversos ámbitos clave para la gestión territorial, incluyendo el manejo de conflictos socioterritoriales con enfoque intercultural, así como la conformación de unidades ejecutoras que permitan una gestión operativa autónoma, eficiente y culturalmente pertinente de programas y proyectos en los territorios indígenas.

—Diseñar herramientas digitales participativas orientadas al trabajo con comunidades indígenas, que no solo faciliten la recolección y sistematización de información detallada sobre sus territorios y condiciones de vida, sino que también funcionen como plataformas para que las propias comunidades puedan expresar sus demandas y proponer iniciativas.

—Promover alianzas institucionales y programas de formación para líderes y lideresas indígenas, canalizados a través de instituciones públicas (ministerios, institutos de pueblos indígenas, universidades públicas, entre otros) en temas como: gestión de proyectos, gobernanza territorial, planificación participativa, economía indígena y derechos colectivos.

—Impulsar procesos de sistematización y análisis de experiencias de resiliencia comunitaria y protección territorial, como insumo para las políticas públicas y para el fortalecimiento del vínculo entre saberes indígenas e instituciones estatales, promoviendo su reconocimiento y valorización en marcos institucionales.

Infraestructura para contextos comunitarios

El análisis de las brechas permitió identificar un déficit relevante en el acceso a infraestructura social y básica en los contextos rurales indígenas. Para abordar esta problemática de manera efectiva, es fundamental invertir en la construcción, mejora y sostenibilidad de infraestructuras esenciales que garanticen el bienestar de la población indígena, tales como viviendas, escuelas, hospitales y centros comunitarios, considerando las características sociodemográficas y geográficas de las comunidades indígenas, promoviendo acuerdos y concertación comunitaria en la toma de decisiones y la implementación de las soluciones propuestas.

Asimismo, es necesario optimizar servicios esenciales que impacten directamente en la calidad de vida de la población, tales como infraestructura vial, agua y saneamiento, electricidad, telecomunicaciones y conectividad digital. La provisión y mejora de estos servicios no solo incide en las condiciones de vida, sino que también refuerza el arraigo territorial y facilita la integración de la población indígena en los procesos de desarrollo local y nacional.

La inversión en infraestructura en estos contextos debe ser diseñada de manera inclusiva, respetando prácticas comunitarias, identitarias y la cosmovisión de las comunidades indígenas, tomando en cuenta sus formas de organización, gobernanza y gestión territorial. Esto permitirá que las intervenciones no solo sean efectivas, sino

también culturalmente pertinentes y adaptadas a las necesidades y aspiraciones de las comunidades.

Considerando la propuesta metodológica del PAC y los enfoques transversales que la orientan, se sugiere que las intervenciones en infraestructura procuren:

- asegurar la participación de las comunidades y la incorporación de los saberes tradicionales en todas las etapas del proyecto, desde la planificación hasta la ejecución y posterior mantenimiento de las obras;
- incorporar mano de obra local para reactivar la economía comunitaria y contribuir a la apropiación y el adecuado mantenimiento de las obras;
- fomentar el uso de materiales locales y sustentables para reducir costos y dinamizar la economía local;
- incorporar diseños adaptados a las condiciones geográficas y climáticas locales, y aplicar tecnologías sostenibles y apropiadas que minimicen el impacto ambiental;

—sensibilizar y capacitar a técnicos y obreros externos para que respeten y comprendan las tradiciones y dinámicas comunitarias, minimizando niveles de conflictividad, lo cual contribuirá al éxito del proyecto.

Líneas de Acción para el desarrollo integral de la infraestructura comunitaria

6 Por ejemplo, en Argentina se financió la construcción de cisternas destinadas a la población indígena para el acopio de agua de lluvia en regiones que alternan estación de sequía y de lluvias extremas. Su implementación supuso un proceso de consulta previa para definir la localización de las cisternas, de modo que se contemple la dinámica familiar y comunitaria del uso del agua. También se previó la participación de algunos de sus integrantes en la construcción de las cisternas. Finalmente, se capacitó a las familias en el mantenimiento y en reparaciones menores, como medio para garantizar la sostenibilidad de las obras.

● Construcción y mejoramiento de la infraestructura

—Promover la construcción colaborativa de edificaciones seguras, sostenibles y culturalmente pertinentes, incluyendo centros de salud, escuelas y viviendas, diseñadas según las necesidades y la cosmovisión de cada comunidad, considerando la interrelación con su territorio, las prácticas comunitarias, las condiciones climáticas y geográficas.

—Impulsar la ampliación y mejora de la infraestructura vial, el acceso a agua potable, el saneamiento adecuado, la energía eléctrica, las telecomunicaciones y conectividad digital, mediante soluciones técnicas de infraestructura apropiadas que contemplen las particularidades locales. Ello supone garantizar instancias de participación —talleres e instancias de consulta— para que las necesidades de la población indígena usuaria de esas obras sean tomadas en cuenta<sup>6</sup>.

—Fortalecer y mejorar la infraestructura predial y productiva de las comunidades indígenas, con el objetivo de optimizar el uso de la tierra, incrementar la capacidad de almacenamiento y procesamiento, promover el agregado de valor a la producción de manera sostenible y culturalmente pertinente. Esto incluye, entre otras acciones, la construcción de sistemas de riego eficientes, instalaciones para el manejo animal, espacios adecuados para la conservación de semillas y productos, y plantas de procesamiento que permitan agregar valor a la producción local. También es necesario contemplar el

acondicionamiento de caminos y accesos prediales para el traslado de la producción tanto para el acopio como para la comercialización.

—Fortalecer las prácticas tradicionales de organización comunal como la minga, la mano vuelta o el tequio, integrándolas con saberes técnicos e innovadores. Esta articulación de conocimientos permite desarrollar soluciones más sostenibles y culturalmente pertinentes para la gestión de infraestructura, promoviendo el arraigo territorial, el sentido de pertenencia y la identidad cultural.

● Gestión sostenible e inclusiva de la infraestructura

—Implementar programas de formación comunitaria en operación y mantenimiento de infraestructura y servicios básicos. Estos programas serán diseñados con enfoques adaptados al contexto y culturalmente adecuados para garantizar la apropiación local de los conocimientos técnicos, buscando también la articulación entre saberes tradicionales y nuevas tecnologías.

—Fomentar el liderazgo de las mujeres indígenas en la gestión comunitaria del agua mediante procesos de formación técnica e integral en liderazgo, incidencia y participación, que reconozcan y fortalezcan su rol tradicional en el acarreo, uso y cuidado del recurso hídrico y a la vez desarrollen nuevas habilidades, acordes a los procesos de innovación en la materia. Estas acciones promoverán su inclusión plena en los espacios de toma de decisiones sobre el manejo de sistemas comunitarios de agua, articulando saberes locales con

La mejora generalizada en los indicadores de salud en la región no siempre se traduce en mejoras para la población rural e indígena.

prácticas de sostenibilidad hídrica, higiene familiar y defensa territorial desde una perspectiva intercultural y de género.

—Diseñar programas educativos, guías, protocolos sobre la gestión de los recursos y el uso adecuado de la infraestructura comunitaria. Estas acciones buscan fortalecer el compromiso colectivo y la conciencia sobre la importancia de preservar y gestionar sosteniblemente los recursos.

—Desarrollar materiales audiovisuales con enfoque intercultural y accesible, producidos desde la articulación de saberes tradicionales y conocimientos técnicos. Los contenidos, adaptados a cada comunidad y en lenguas originarias, se integrarán en las escuelas locales para fortalecer los conocimientos existentes sobre el cuidado del agua y la energía, promoviendo la sostenibilidad desde edades tempranas.

Salud intercultural

El análisis muestra que la mejora generalizada en los indicadores de salud en la región no siempre se traduce en mejoras para la población rural e indígena. Aunque se analizaron indicadores de cobertura de salud, desnutrición crónica infantil, mortalidad infantil y materna y embarazos a edad temprana, también se incorporó información sobre esperanza de vida y problemas crónicos de salud en aquellos países que disponen de información segmentada por pertenencia étnica y lugar de residencia.

Por un lado, se identificaron barreras en el acceso a la salud vinculadas a condicionantes estructurales, que afectan tanto la posibilidad de utilizar los servicios médicos como la

adhesión a las indicaciones de los equipos de salud. Estas barreras están asociadas a las condiciones materiales de vida de la población, es decir a los condicionamientos socioeconómicos que dificultan el acceso a la salud.

En ámbitos rurales, tales circunstancias refieren a las distancias que las personas deben recorrer para ser asistidas de acuerdo con el estado de los caminos, las condiciones climáticas, así como la disponibilidad de transporte y de dinero para cubrir ese gasto. A pesar de la ampliación generalizada de la inversión en infraestructura sanitaria, se observa que continúa siendo deficiente en las áreas rurales. La mayoría de los centros de atención primaria no disponen de profesionales, prestaciones, medicamentos, servicios ni equipamiento apropiado y suficiente.

Por otro lado, es necesario incorporar la dimensión cultural para comprender las barreras que enfrenta la población indígena en el acceso a los servicios de salud. Se suele circunscribir esta dificultad a las barreras lingüísticas, como un obstáculo en la comunicación entre el personal médico y los usuarios. Sin embargo, es necesario atender a la pertinencia cultural de los servicios y prestaciones que estas instituciones ofrecen.

Las estrategias culturalmente pertinentes requieren de un encuentro y diálogo simétricos entre los profesionales de la salud y sus pacientes y, en consecuencia, prestar atención a las necesidades que estos expresan en contextos específicos, pero también a sus formas de concebir la salud, la enfermedad, el cuerpo y el padecimiento. Asimismo, implica

problematizar los discursos estigmatizantes que el sistema médico atribuye a las creencias de las culturas indígenas, pues impiden un diálogo genuino entre saberes que permitan nutrir el diseño de políticas de salud pertinentes y contextualizadas.

Por lo tanto, para reducir las brechas de acceso a la salud de la población indígena rural se requiere de una inversión económica que mejore las condiciones estructurales de acceso a la salud de la población indígena usuaria, pero también supone diseñar estrategias culturalmente pertinentes, que identifiquen y problematicen las prácticas discriminatorias (Eroza-Solana: 2020).

Las líneas de acción que se recomiendan a continuación están orientadas a enfrentar las prácticas discriminatorias, mejorar el acceso a los servicios y prestaciones que ofrecen las instituciones sanitarias para la población indígena que vive en entornos rurales, pero también contribuir a la articulación de saberes tradicionales que persisten en la memoria y en las prácticas de la población indígena con el sistema médico hegemónico.

● Inversión en infraestructura de salud

—Construir y mejorar la infraestructura de salud, garantizando su pertinencia cultural, con el fin de facilitar la adherencia de la población indígena a los servicios y tratamientos ofrecidos. Para ello, es vital promover la participación plena de las comunidades indígenas en el proceso de diseño y ejecución de las obras. A partir del diálogo intercultural y la valoración de sus conocimientos, la infraestructura colabora en la integración de prácticas de salud tradicional, articuladas con innovación

tecnológica, además de adaptarse a las características geográficas, climáticas y sociales de cada territorio<sup>7</sup>. Asimismo, es imprescindible considerar las largas distancias que las familias deben recorrer para acceder a los centros de salud, lo que constituye un desafío para el diseño de propuestas que respondan tanto a las realidades culturales como geográficas.

● Unidades sanitarias y dispositivos móviles culturalmente adaptados

—Promover el uso de la telemedicina en postas sanitarias y dispositivos móviles para consultas y seguimiento de salud en comunidades indígenas y parajes alejados de los centros urbanos, garantizando la accesibilidad, pertinencia cultural y efectividad de los servicios. Además, en ocasiones estos dispositivos constituyen la única forma de acceso a la salud y a la protección, ante condiciones climáticas adversas estacionales como: las fuertes lluvias, nevadas o inundaciones y el consecuente anegamiento de los caminos. Para ello, es fundamental implementar tecnologías adecuadas que aseguren conectividad estable como redes satelitales o alternativas adaptadas a las condiciones geográficas locales. La confianza en la tecnología y en el sistema de salud debe ser construida mediante la participación plena y activa de las comunidades en el diseño y la implementación de los servicios.

—Disponer el uso de dispositivos tecnológicos portátiles itinerantes (ecógrafos, laboratorios ópticos, electrocardiógrafos, etc.) para la atención de distintas especialidades y como estrategia acercar los servicios de salud y de protección social a las comunidades indígenas rurales más alejadas, y muchas

7 Ejemplos de ello son las salas de espera saludables (Santa Victoria Este, Salta, Argentina) y las salas complementarias para la pernocta de las familias que residen en zonas alejadas, facilitando el acceso a la atención médica.



veces privadas materialmente de acercarse a los centros de salud, para asistir a controles médicos.

—Formar jóvenes de las comunidades como agentes sanitarios interculturales para que acompañen la atención médica ofrecida en estos dispositivos, logrando entendimiento y proximidad con los profesionales y asegurando mayor adherencia a los tratamientos.

● **Campañas de sensibilización y promoción de la salud intercultural**

—Promover el rol de las parteras tradicionales para el acompañamiento del embarazo y el parto de las mujeres indígenas junto al sistema médico de salud.

—Diseñar propuestas de capacitación y formación en competencias interculturales y en el manejo de tecnologías adecuadas del personal de salud (indígena y no indígena), como estrategia para asegurar un acompañamiento sensible y eficaz de la población indígena usuaria, fortaleciendo la confianza y el vínculo entre las comunidades y el sistema de salud.

—Diseñar talleres y campañas de sensibilización dirigidas al personal de la salud sobre prácticas discriminatorias y estigmatizantes en el sistema sanitario.

—Prever protocolos interculturales para atención de emergencias obstétricas y de desnutrición, así como en temáticas identificadas como relevantes, particularmente salud sexual y reproductiva, diabetes, tuberculosis y adicciones.

—Contemplar la creación de contenidos para redes sociales, radios comunitarias y mensajería celular (en especial de audio, en idiomas indígenas), considerando su alcance y difusión a nivel territorial, de protocolos de cuidado, cronogramas de asistencia, etc.

**Educación intercultural**

Los datos analizados muestran que las brechas educativas entre la población indígena y no indígena persisten y se profundizan especialmente en los niveles de educación secundaria y superior, donde los indicadores continúan mostrando disparidades significativas.

El enfoque interseccional permite observar cómo la convergencia de variables —pertenencia étnica, género y lugar de residencia— actúa como un factor multiplicador de la desigualdad. En este contexto, las mujeres indígenas que viven en áreas rurales enfrentan barreras adicionales que limitan su acceso y permanencia en el sistema educativo. Aunque se han registrado avances en el acceso de niñas, niños y jóvenes indígenas a la educación básica, estos logros aún no se traducen en una inclusión plena y equitativa a lo largo de todo el ciclo educativo.

A pesar del reconocimiento normativo de la diversidad cultural y lingüística en muchas constituciones y leyes de educación de la región, persisten importantes desafíos en su implementación efectiva. Entre ellos, destacan las limitaciones en la formación docente, el financiamiento insuficiente, la escasa participación real de los pueblos

La educación constituye una herramienta clave para el desarrollo integral de los pueblos indígenas.

indígenas en la toma de decisiones y la persistencia de la discriminación racial en los entornos escolares. Esto último constituye una problemática transversal que impacta negativamente en las trayectorias educativas del estudiantado indígena y que requiere ser abordada mediante políticas públicas e intervenciones pedagógicas, explícitamente antidiscriminatorias. Esta situación evidencia que el acceso no garantiza por sí solo la equidad, y que es necesario avanzar hacia una transformación del sistema educativo.

Frente a este escenario, es fundamental garantizar una educación de calidad que sea cultural, lingüística y territorialmente pertinente, respetuosa de la diversidad e inclusiva desde una perspectiva étnica y de género. Diversos estudios demuestran que la EIB tiene un impacto positivo en los aprendizajes. Por ejemplo, el análisis del cuestionario Aprender 2018 en Argentina evidenció que, cuando la enseñanza se adapta a las características étnicas, lingüísticas y culturales de las poblaciones indígenas, se logran resultados académicos superiores y se reducen las brechas de desempeño entre estudiantes indígenas y no indígenas (SEE-MCCyT, 2019).

La educación constituye una herramienta clave para el desarrollo integral de los pueblos indígenas, su participación plena en la sociedad, el acceso a oportunidades laborales y el ejercicio efectivo de sus derechos colectivos e individuales.

A continuación, se proponen líneas de acción orientadas a reestructurar el sistema educativo, con el objetivo de superar las relaciones históricas de exclusión y desigualdad, promover prácticas libres de

discriminación y avanzar hacia una educación inclusiva que fortalezca los proyectos de vida de los pueblos indígenas, promoviendo la equidad y la democratización del conocimiento.

● **Construcción de entornos educativos interculturales con equidad y libres de discriminación**

—Diseñar e implementar medidas específicas de apoyo educativo con perspectiva intercultural —como becas, tutorías, orientación vocacional y acompañamiento psicosocial— que garanticen el acceso, la permanencia y el egreso de estudiantes indígenas en todos los niveles del sistema educativo. Estas medidas deben contemplar el apoyo financiero, programas de nivelación académica adaptados a sus necesidades y la creación de espacios de contención y desarrollo integral que promuevan el bienestar, la inclusión y el reconocimiento intercultural en la vida escolar.

—Impulsar el rediseño de currículos escolares y la transformación de las metodologías pedagógicas para incorporar de manera transversal las lenguas, culturas y cosmovisiones de los pueblos indígenas, desde un enfoque de interculturalidad crítica, equidad de género y justicia epistemológica. Esta iniciativa se enfoca en el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural como un valor formativo y un recurso pedagógico que enriquece los procesos de enseñanza-aprendizaje, promoviendo además la formación de docentes con competencias interculturales y el desarrollo de materiales didácticos multilingües y culturalmente pertinentes.

—Desarrollar e implementar protocolos institucionales claros para prevenir y atender prácticas discriminatorias en el ámbito escolar, basados en un enfoque intercultural y de derechos humanos. Estos protocolos deben estar articulados con procesos continuos de formación docente, que fortalezcan competencias en educación intercultural, gestión de la diversidad, prevención de violencias y acompañamiento socioemocional, promoviendo prácticas pedagógicas contextualizadas que reconozcan y valoren las identidades culturales de los pueblos indígenas y otros grupos diversos. Además, se debe fomentar la participación de las comunidades educativas, incluyendo estudiantes, familias y líderes indígenas en la elaboración, seguimiento y evaluación de los protocolos, asegurando que respondan a sus necesidades y perspectivas. Asimismo, se recomienda establecer mecanismos claros para la denuncia, seguimiento y sanción de actos discriminatorios, así como espacios seguros para el diálogo y la resolución de conflictos, fortaleciendo un clima escolar inclusivo, respetuoso y equitativo.

—Promover la sensibilización del personal docente y administrativo para brindar una atención educativa adecuada, inclusiva y culturalmente pertinente, mediante metodologías y prácticas pedagógicas que reconozcan y valoren la diversidad étnica, integrando estrategias para identificar y combatir prejuicios y estereotipos.

● **Territorialización de las políticas educativas y fortalecimiento de la EIB**

—Ampliar y fortalecer la EIB en territorios indígenas y en zonas con alta presencia de población indígena, a partir de una

planificación estratégica y territorialmente situada, que identifique espacios, actores y contextos clave para garantizar su implementación efectiva y sostenible. Se debe asegurar la incorporación sistemática de la diversidad lingüística y cultural en todos los niveles educativos, mediante recursos financieros específicos y mecanismos de seguimiento y evaluación participativa.

—Garantizar la participación activa de los pueblos indígenas en la planificación, gestión y evaluación de las políticas educativas, incluyendo el diseño curricular, la cogestión institucional y la asignación de recursos a través de esquemas de presupuestos participativos territoriales, que fortalezcan una gestión educativa democrática, situada y culturalmente pertinente.

—Fortalecer la formación y titulación de docentes indígenas bilingües y su capacitación continua con enfoque intercultural, mediante alianzas con universidades y otras instituciones de educación superior, reconociendo los saberes comunitarios en los procesos de formación.

● **Tecnologías y alfabetización digital para la inclusión educativa intercultural**

—Reducir la brecha digital étnico-territorial, asegurando el acceso a conectividad, dispositivos tecnológicos y alfabetización digital básica en comunidades indígenas, mediante inversiones sostenidas, coordinación intersectorial y un enfoque que garantice la equidad territorial y cultural.

—Promover el diseño, desarrollo y uso de tecnologías digitales creadas desde y para los pueblos indígenas, mediante procesos participativos que involucren activamente

a las comunidades en la generación de plataformas, aplicaciones y contenidos. Estas tecnologías deben integrar sus lenguas, saberes, narrativas y territorios, fortaleciendo la soberanía tecnológica, la autonomía educativa y la pertinencia cultural de los entornos digitales.

—Fortalecer las capacidades digitales del cuerpo docente indígena y no indígena en contextos interculturales, asegurando formación continua, recursos pedagógicos pertinentes y acompañamiento técnico que promuevan la integración efectiva de las TIC en entornos educativos diversos.

● **Perspectiva de género y diversidad en contextos educativos indígenas**

—Fortalecer el liderazgo femenino indígena mediante procesos formativos integrales que incluyan capacitación técnica y política, el diseño de estrategias de empoderamiento enfocadas en el desarrollo académico, económico y social y el reconocimiento de los saberes y roles tradicionales de las mujeres en sus territorios. Además, se recomienda incorporar mecanismos de acompañamiento y fortalecer redes comunitarias de apoyo.

—Promover la participación plena y significativa de las mujeres indígenas en las acciones vinculadas a la equidad de género, a través de la creación de espacios de diálogo intergeneracional.

—Implementar programas educativos inclusivos dirigidos a mujeres indígenas rurales, que combinen apoyo financiero, acompañamiento pedagógico y formación en derechos y liderazgo, así como servicios de cuidado infantil dentro de las

instituciones educativas para facilitar la conciliación entre sus responsabilidades familiares y el seguimiento exitoso de sus trayectorias escolares y formativas.

—Prevenir la violencia y discriminación de género en el ámbito educativo, mediante el diseño de protocolos y guías de actuación con enfoque intercultural y de género, considerando la cosmovisión de las comunidades y sus contextos sociales y la capacitación especializada para personal docente y no docente en equidad de género y derechos de las mujeres indígenas.

**Seguridad y soberanía alimentaria intercultural**

América Latina y el Caribe, en particular los contextos rurales indígenas, enfrentan una combinación de situaciones complejas, que incluyen conflictos armados, crisis económicas, desigualdades sociales, degradación ambiental y otros obstáculos que condicionan el acceso a alimentos saludables. Además, el cambio climático y los eventos meteorológicos extremos, como sequías, inundaciones y tormentas, representan una amenaza para la seguridad alimentaria, afectando la disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad de los alimentos, al impactar negativamente en la producción agrícola, interrumpiendo las cadenas de suministro de alimentos y provocando un aumento de precios, lo que reduce el acceso a dietas saludables, especialmente para la población en condiciones de vulnerabilidad.

Las comunidades indígenas asentadas en ámbitos rurales y los pequeños productores son especialmente susceptibles a estos impactos debido a la deficiencia de la

infraestructura y los servicios públicos, las limitaciones del transporte y la falta de asistencia técnica y financiera. Asimismo, muchos estudios<sup>8</sup> revelan que los fenómenos climáticos extremos afectan de manera más severa a las mujeres que a los hombres. La mayor vulnerabilidad de las mujeres indígenas se debe principalmente a las desigualdades estructurales socioeconómicas y políticas que las afectan.

A ello, se suma la persistente falta de titulación de tierras comunitarias indígenas que continúa siendo un obstáculo crucial para el ejercicio efectivo de sus derechos territoriales. Esta situación también dificulta la implementación de estrategias de adaptación y mitigación con enfoque propio, limita su capacidad para acceder a recursos, ejercer autonomía sobre sus territorios, fortalecer su producción agrícola y mejorar sus condiciones de vida.

Para hacer frente a estas problemáticas, se proponen tres líneas de acción.

● **Resiliencia climática y seguridad alimentaria**

—Promover la integración de los conocimientos y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas en estrategias de seguridad alimentaria que sean sostenibles, inclusivas y alineadas con los acuerdos de la COP29<sup>9</sup>. Estas estrategias incluirán prácticas como la agroforestería, la rotación de cultivos y otras formas de manejo tradicional de la tierra. Asimismo, se priorizará el fortalecimiento de capacidades locales mediante talleres y programas de formación en agricultura resiliente, gestión comunitaria del agua y uso de energías

renovables, con el objetivo de mitigar los efectos del cambio climático sobre la producción y las cadenas de suministro de alimentos.

—Fomentar la creación e institucionalización de espacios de diálogo y consulta que garanticen la participación efectiva de los pueblos indígenas en la formulación e implementación de políticas climáticas, así como la cooperación entre comunidades, instituciones y organizaciones para el intercambio de conocimientos y experiencias en adaptación al cambio climático.

—Realizar estudios participativos sobre riesgos climáticos que afectan a las comunidades, incorporando un enfoque interseccional y el levantamiento de información desagregada por pertenencia étnica y género para visibilizar desigualdades históricas. Estos estudios incluirán la identificación de vulnerabilidades, el reconocimiento de prácticas tradicionales de adaptación y mitigación, así como la construcción colectiva de mapas de riesgos y sistemas comunitarios de monitoreo y alerta temprana.

● **Promoción de la seguridad y la soberanía alimentaria**

—Desarrollar programas de educación nutricional con enfoque intercultural para promover hábitos alimentarios saludables en niños y niñas indígenas, con impacto a nivel familiar y comunitario, así como programas de alimentación escolar que garanticen el acceso a dietas saludables, integrando el uso y valorización de alimentos tradicionales con alto valor nutricional propios de cada territorio.

El cambio climático y la inseguridad jurídica representan una amenaza para la soberanía y seguridad alimentaria.

—Elaborar y difundir guías alimentarias basadas en los conocimientos, prácticas y biodiversidad de los pueblos indígenas, que reflejen la diversidad territorial y cultural de los sistemas alimentarios tradicionales<sup>10</sup> para fortalecer la soberanía alimentaria y aportar insumos clave para el diseño de políticas alimentarias culturalmente pertinentes, sostenibles y fundamentadas en el diálogo de saberes.

—Promover la investigación participativa involucrando a las comunidades en la identificación de sus principales necesidades y desafíos alimentarios, lo que permitirá diseñar planes de acción específicos. Esta participación de las comunidades en los procesos de planificación refuerza la identidad cultural y asegura que las soluciones sean adecuadas a sus contextos específicos. Además de jerarquizar los saberes tradicionales, la investigación constituye un insumo para la elaboración de políticas alimentarias con perspectiva intercultural.

—Alentar la conservación de semillas autóctonas y el intercambio de conocimientos sobre prácticas agrícolas tradicionales para preservar la biodiversidad y los conocimientos locales, mediante la creación de bancos comunitarios de semillas, ferias de intercambio, talleres entre personas mayores y jóvenes, así como el fortalecimiento de redes locales de agricultura tradicional en coordinación con instituciones públicas especializadas, otras comunidades y organizaciones indígenas.

● **Fortalecimiento económico y productivo con identidad**

—Impulsar el acceso a subsidios, oportunidades de financiamiento y crédito para las comunidades indígenas y rurales

mediante la creación y fortalecimiento de programas de capacitación financiera adaptadas a los contextos interculturales, acompañados de asistencia técnica continua y apoyo administrativo. Se busca facilitar la gestión eficiente de los recursos y asegurar la sostenibilidad de los proyectos productivos, especialmente aquellos liderados por mujeres y jóvenes indígenas. Asimismo, se recomienda fomentar alianzas con organizaciones de segundo grado, cooperativas comunitarias y gobiernos locales para ampliar el alcance territorial y garantizar el acompañamiento técnico en todas las etapas del ciclo del proyecto.

—Mejorar los sistemas productivos mediante la instalación de parcelas experimentales que integren innovación tecnológica y saberes tradicionales, la adquisición de equipamiento para el procesamiento de alimentos de consumo tradicional y la construcción de cercos agroforestales que combinen las prácticas agrícolas de las familias indígenas con el uso de tecnología innovadora, entre otras acciones. Igualmente, se prevé la adquisición de maquinaria de uso comunitario para aumentar la eficiencia, reducir costos de producción y fortalecer las capacidades locales, optimizando el acceso a mercados y fomentando la sostenibilidad a largo plazo.

—Brindar asistencia técnica a los miembros de las comunidades a lo largo de todo el proceso productivo y de comercialización, promoviendo prácticas agrícolas sostenibles que fomenten la diversificación de cultivos, el manejo regenerativo de los suelos y la valorización de conocimientos ancestrales. Estas estrategias fortalecen la resiliencia de los sistemas alimentarios e integran la agroecología en las políticas de seguridad alimentaria.

<sup>8</sup> Arana Zagara, M.T., Gamarra, T., Mazzeo, N., Ryan, D., Bianchi, P. y Steffen, M.: 2017; ONU MUJERES: 2022; FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF: 2025.

<sup>9</sup> La COP29 concluye con un acuerdo para financiar a los países en desarrollo <https://www.un.org/es/climatechange/cop29>

<sup>10</sup> Como, por ejemplo: la milpa mesoamericana, los sistemas de cultivos en terraza o chakra andina, los huertos comunitarios amazónicos y el sistema tradicional del pueblo wichi basado en la caza, la pesca, la recolección de frutos silvestres y la agricultura en pequeña escala, entre otros.

**Programa Arraigo Comunitario: desarrollo territorial para comunidades indígenas en contextos rurales de América Latina y el Caribe**

—Promover prácticas de conservación e higiene y apoyo técnico para que la infraestructura productiva cumpla con las normativas sanitarias, ambientales o de comercio justo vigentes.

—Desarrollar programas territoriales con enfoque de género que fortalezcan la participación de las mujeres en la producción de alimentos y promuevan su autonomía económica mediante la entrega de herramientas, el acceso a tecnologías apropiadas, espacios de formación en prácticas agroecológicas y gestión económica, líneas de crédito adaptadas a sus realidades y la articulación con redes locales de comercialización y cooperación.

—Fomentar la creación y el fortalecimiento de cooperativas, consorcios y grupos asociativos con un enfoque territorial e intercultural, que impulsen encadenamientos productivos inclusivos, potencien el valor agregado local y fortalezcan la organización comunitaria con especial énfasis en la participación de mujeres y jóvenes indígenas en procesos de gobernanza económica y producción comunitaria.

—Consolidar mecanismos de comercialización justa para la producción local, mediante certificaciones que resalten su valor cultural y ambiental, la organización de ferias comunitarias y el uso de tecnologías digitales y plataformas que amplíen el acceso a mercados regionales y las oportunidades de comercialización.



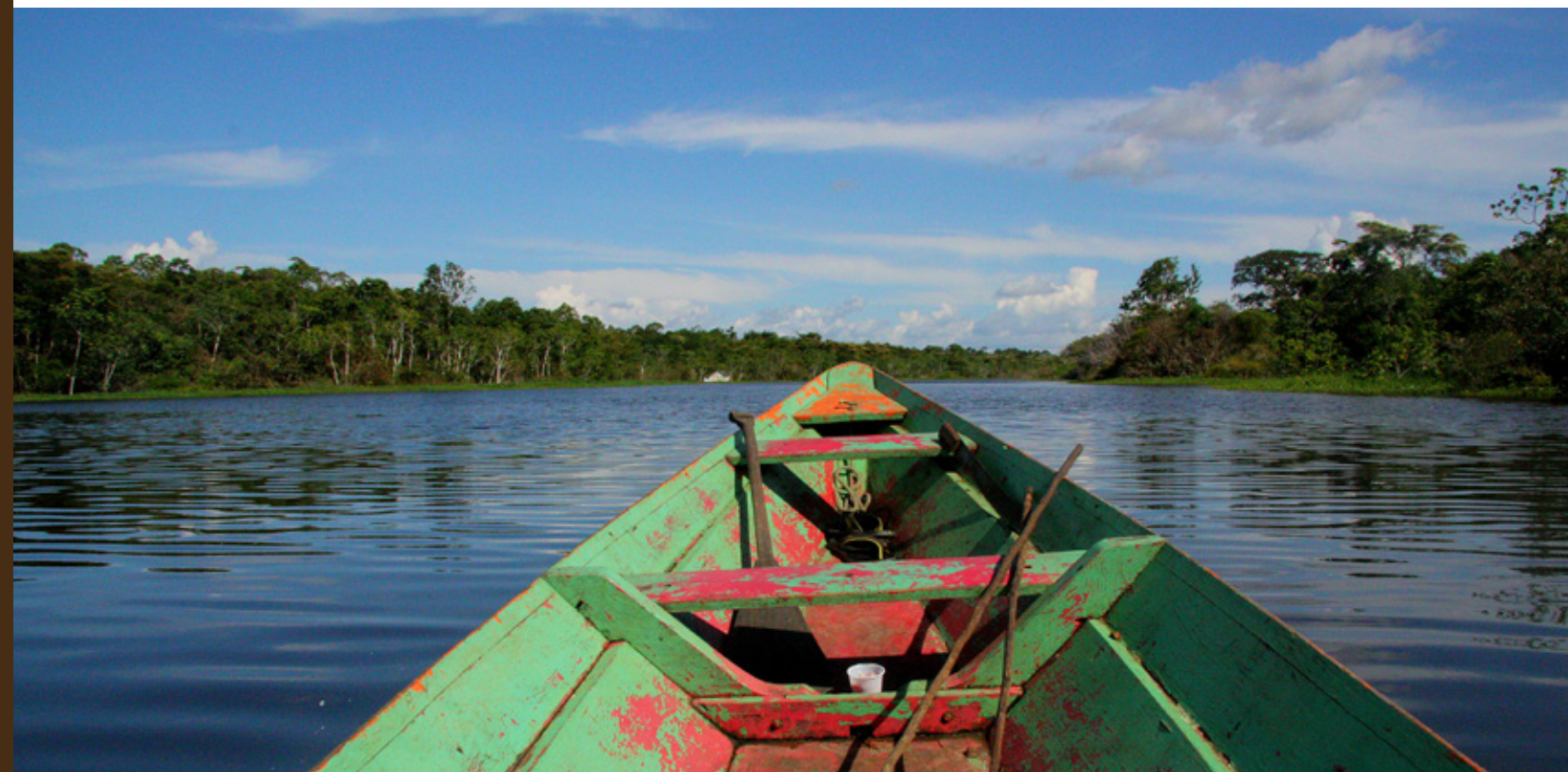
# Conclusiones

En los últimos años, la profundización de las brechas étnicas y de género tuvo efectos devastadores en la población rural indígena de América Latina y el Caribe, especialmente en las mujeres, multiplicando y enquistando las desigualdades en el acceso a la salud, la educación, el empleo de calidad, la infraestructura y los servicios básicos. Sumado a ello, el despojo territorial, la inseguridad jurídica, las presiones extractivistas y los impactos del cambio climático provocaron un creciente desarraigo de estas poblaciones, en búsqueda de mejores oportunidades y condiciones de acceso a servicios e infraestructura.

Este contexto plantea desafíos urgentes para el diseño de políticas públicas diferenciales que incorporen la perspectiva étnica y el enfoque territorial. A su vez, la agenda actual exige a los Estados renovar sus compromisos con el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. En este marco, el PAC constituye una respuesta estratégica orientada a revertir estos procesos de desarraigo y a generar las condiciones necesarias para un desarrollo digno, sostenible y con identidad en los territorios indígenas rurales.

Su objetivo central es reducir las brechas de desigualdad étnica, territorial y de género, promoviendo oportunidades económicas, sociales, educativas y culturales, y reconociendo a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos y protagonistas de su propio desarrollo. El PAC busca fortalecer el vínculo de las comunidades indígenas con sus territorios

mediante la promoción de proyectos con enfoque diferencial, participativo y situado, sensible a sus necesidades, visiones y prácticas comunitarias. A través del diálogo intercultural y la valorización de los saberes tradicionales, el programa también se propone transformar los modos de intervención estatal, contribuyendo a una gestión pública intercultural y territorializada.





BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE



América  
Latina y  
el Caribe