



Organización  
Internacional  
del Trabajo

A woman in traditional indigenous attire is the central figure of the image. She is seen from the back, carrying a large, colorful bundle of fabric on her head. The bundle is wrapped in vibrant, multi-colored textiles. She is standing on a grassy bank overlooking a large body of water, likely a lake or a wide river. In the background, there are rolling hills or mountains under a clear blue sky with a few wispy clouds. The overall scene is bright and sunny, suggesting a clear day.

► **Aplicación del convenio sobre  
pueblos indígenas y tribales  
núm. 169 de la oit**  
Hacia un futuro inclusivo,  
sostenible y justo



**APLICACIÓN  
DEL CONVENIO SOBRE  
PUEBLOS INDÍGENAS  
Y TRIBALES  
NÚM. 169 DE LA OIT**

**HACIA UN FUTURO INCLUSIVO,  
SOSTENIBLE Y JUSTO**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2019  
*Primera edición (2019)*

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

*Aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT: Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo*

ISBN: 978-92-2-134035-5 (impreso)

ISBN: 978-92-2-134036-2 (web pdf)

Publicado también en inglés: *Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169: Towards an inclusive, sustainable and just future* (ISBN: 978-92-2-134033-1 (print), ISBN: 978-92-2-134034-8 (web pdf)), Geneva, 2019.

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: [ilo.org/publns](http://ilo.org/publns).

Impreso en Suiza.

Producido por la Unidad de Producción de Publicaciones (PRODOC) de la OIT.

*Diseño gráfico y tipográfico, maquetación y composición.  
impresión, publicación electrónica y distribución.*

La OIT se esfuerza por utilizar papel procedente de bosques gestionados de manera ambientalmente sostenible y socialmente responsable.

Código: CMD-MAS-ICA

# ÍNDICE

<b>PREFACIO</b>	<b>5</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>7</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>11</b>
<b>1. LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES Y LA BÚSQUEDA DE LA JUSTICIA SOCIAL</b>	<b>31</b>
1.1. La OIT y los pueblos indígenas y tribales: un siglo de compromiso .....	32
1.2. Convenio núm. 169: único y visionario .....	33
1.3. Un impulso para abordar los intereses de los pueblos indígenas y tribales .....	34
1.4. La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo.....	36
1.5. El horizonte de 2030.....	37
1.6. Superar las desigualdades y aprovechar las transformaciones.....	38
1.7. El papel de las instituciones .....	40
<b>2. SUPERAR LA INVISIBILIDAD</b>	<b>43</b>
2.1. Hacer visible lo invisible .....	44
2.2. ¿Quiénes son los pueblos indígenas y tribales?.....	45
2.3. Una población numerosa y diversa .....	49
2.4. Asociados visibles para un desarrollo sostenible .....	59
<b>3. DESTAPAR LAS DESIGUALDADES</b>	<b>63</b>
3.1. Captar mejor las realidades de los pueblos indígenas y tribales.....	64
3.2. Experiencias y transformaciones en el trabajo.....	66
3.3. Persistencia de la pobreza .....	92
3.4. Aprovechar las transformaciones y superar las desigualdades .....	97
<b>4. CONSTRUYENDO RESPUESTAS INSTITUCIONALES</b>	<b>101</b>
4.1. Alianzas, igualdad e inclusión: la función de las instituciones.....	102
4.2. El Convenio núm. 169: un marco basado en los derechos para la creación de instituciones .....	103
4.3. Llegando a las mujeres indígenas.....	109
4.4. Experiencias en consultas y en participación.....	111
<b>5. HACIA UN FUTURO INCLUSIVO, SOSTENIBLE Y JUSTO</b>	<b>121</b>
5.1. Abordando las desigualdades de manera urgente .....	122
5.2. Un futuro que funcione para las mujeres indígenas .....	124
5.3. Ratificación del Convenio núm. 169 e inversión en instituciones .....	126
5.4. Mejora de la disponibilidad de los datos y las metodologías de investigación .....	127
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>131</b>
<b>ANEXO</b>	<b>139</b>



# PREFACIO

**E**n 2019 se celebró el centenario de la Organización Internacional del Trabajo y el trigésimo aniversario del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (núm. 169). La historia de la búsqueda de la justicia social emprendida por la OIT ha estado estrechamente relacionada con la mejora del bienestar de los pueblos indígenas y tribales en todo el mundo. El Convenio núm. 169 fue la culminación del compromiso contraído por la OIT, incluidos sus mandantes tripartitos, para abordar los intereses de los pueblos indígenas y tribales y promover sus derechos. Sigue siendo el único tratado legalmente vinculante sobre la cuestión que sigue abierto a la ratificación. Ha desempeñado un papel significativo en la configuración de la legislación y las políticas, la introducción de cambios y el empoderamiento de muchas mujeres y muchos hombres indígenas. En 2015 la OIT dio un paso más y puso en marcha una Estrategia para la acción relativa a los pueblos indígenas y tribales, formulada a través de un proceso impulsado por un espíritu de consenso y aprobada por sus mandantes tripartitos. De conformidad con dicha estrategia, la OIT se compromete a realizar estudios cualitativos y cuantitativos para cerrar las brechas de conocimientos en relación con las condiciones socioeconómicas de las mujeres y los hombres indígenas.

Faltan cerca de diez años para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en cuyo centro se encuentra el principio de no dejar a nadie atrás. Como pondrá de manifiesto el presente informe, la premura que reviste el tratamiento de los intereses de los pueblos indígenas y tribales, en particular de las mujeres indígenas, no puede subestimarse para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El presente informe retoma la ambiciosa tarea de ir suprimiendo las capas de la invisibilidad a que se enfrentan los pueblos indígenas y tribales, en particular en relación con los datos y las estadísticas, para poner de relieve la magnitud de su población. Destapa además experiencias de desigualdad, que se manifiestan directamente en el mundo del trabajo, con brechas en el trato, los resultados y los derechos entre las personas indígenas y las que no lo son, pero también entre las mujeres y los hombres indígenas. Asimismo, arroja luz en sobre la amenaza persistente de la pobreza que configura las realidades de las mujeres y los hombres indígenas en la actualidad, en un momento en que su mundo del trabajo está experimentando muchas transformaciones, desde la mayor dependencia en las zonas urbanas y la economía informal hasta los intentos de crear empresas verdes y luchar contra el cambio climático. Las conclusiones del informe dejan claro que el cumplimiento de los ODS corre peligro a menos que se emprendan medidas de corrección urgentes, a través de políticas públicas, que no sólo aborden las brechas, sino que también empoderen a las mujeres y los hombres indígenas como agentes del desarrollo y del clima.

Un aspecto fundamental respecto de la exclusión a que hacen frente las mujeres y los hombres indígenas es resolver el problema que plantea su ausencia en los procesos de participación y consulta, sin duda un punto de partida decisivo para la formulación de políticas públicas coherentes y con capacidad de respuesta. El informe analiza algunas de las experiencias y desafíos en los marcos jurídicos e institucionales para la consulta y la participación de los pueblos indígenas y tribales, e insta a realizar mayores inversiones en las instituciones públicas a cargo de las consultas y a asegurar un diálogo institucionalizado y permanente con los pueblos indígenas y tribales.

Como se señala en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, el mundo del trabajo está experimentando muchas transformaciones provocadas por factores que van del cambio climático a la globalización. Al mismo tiempo, los países se esfuerzan por alcanzar los ODS y abordar la crisis climática. Las mujeres y los hombres indígenas, que representan una numerosa y diversa población extendida por muchas regiones del mundo, será portadora de soluciones tanto para alcanzar los objetivos fijados por la comunidad internacional como para construir un futuro del trabajo mejor, que sea sostenible e inclusivo. Es fundamental centrarse ya en las desventajas y aprovechar las transformaciones que están configurando las experiencias de los pueblos indígenas y tribales en la actualidad. Cabe esperar que esta publicación contribuya a asegurar que las desigualdades, las injusticias y la invisibilidad no sigan limitando el potencial de las mujeres y los hombres indígenas para construir un mundo que funcione para todos.

SHAUNA OLNEY  
*Jefa*  
*Servicio de Género, Igualdad*  
*y Diversidad & OITSIDA*

MANUELA TOMEI  
*Directora*  
*Departamento de Condiciones de*  
*Trabajo e Igualdad*

# AGRADECIMIENTOS

**E**l presente informe fue preparado por el Servicio de Género, Igualdad y Diversidad & OITSIDA del Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad de la Oficina Internacional del Trabajo. Los principales autores del Informe son Rishabh Kumar Dhir, Umberto Cattaneo, María Victoria Cabrera Ormaza, Hernan Coronado y Martin Oelz, quien también se ha ocupado de la coordinación general. Damos las gracias de modo especial a Uma Rami (Departamento de Investigaciones) por su participación y orientación constantes. Steven Kapsos, Mónica Castillo, Kieran Walsh, Yves Perardel y Roger Gomis (Departamento de Estadística) contribuyeron al diseño de la metodología de los datos. La amplia compilación y procesamiento de datos y análisis de documentos los llevaron a cabo Khaoula Ettarfi y Josiane Djiofack Tsague. Antonia Rivas contribuyó al mapeo de las nuevas tendencias en América Latina para incorporar al capítulo 4. Varios colegas de otras unidades también revisaron la publicación e hicieron valiosas aportaciones, incluidos Rosinda Silva (Departamento de Normas Internacionales del Trabajo) Hugo Ñopo (Oficina Regional para América Latina y el Caribe); Rosalía Vázquez Álvarez y Patrick Belser (Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad); Mariangels Fortuny y Walteri Katajamaki (Departamento de Políticas Sectoriales); Christina Behrendt (Departamento de Protección Social); María Teresa Gutiérrez (Departamento de Política de Empleo); Federico Blanco and Michaelle De Cock (Departamento de Gobernanza y Tripartismo); Luis González (Oficina de Actividades para los Empleadores), y Víctor Hugo Ricco (Oficina de Actividades para los Trabajadores). La publicación se benefició de la edición del texto en inglés de Richard Cook y su equipo, y de Eric Carlson y Ellen Schewior. La traducción al español del informe fue realizada por Gabriela Coll Vigo. El presente informe no hubiese sido posible sin el apoyo, empeño y orientaciones permanentes de Shauna Olney y Manuela Tomei. Por último, el informe se benefició de los comentarios recibidos de los mandantes de la OIT y otros participantes del Foro regional y del Taller tripartito sobre el Convenio núm. 169 que se celebró en Lima los días 5 y 6 de diciembre de 2019, durante el cual se presentó una versión preliminar del informe.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b>	Relación empleo-población y empleo informal como proporción del total del empleo, por condición de persona indígena y por sexo, 2019 y año más reciente disponible
<b>Gráfico 2.</b>	Situación en el empleo (CISE-93) por condición de persona indígena y por sexo, 2019
<b>Gráfico 3.</b>	Brecha salarial indígena basada en los salarios promedio por hora, por sexo, último año
<b>Gráfico 4.</b>	Empleo por tipo de actividad económica, por condición de persona indígena y por sexo, 2019
<b>Gráfico 5.</b>	Proporción de personas indígenas en el total de la población y entre las personas pobres que viven en 23 países de acuerdo a la línea de pobreza de 1,90 dólares de los Estados Unidos de América al día, año más reciente disponible
<b>Gráfico 6.</b>	Tasa de pobreza basada en las líneas de pobreza de 1,90, 3,20 y 5,50 dólares de los Estados Unidos de América al día, por condición de persona indígena, por sexo y por tipo de lugar de residencia, año más reciente disponible
<b>Gráfico 2.1.</b>	Número y proporción de personas indígenas del total de la población, por sexo, 2019
<b>Gráfico 2.2.</b>	Número y proporción de personas indígenas del total de la población, por sexo y por región, 2019
<b>Gráfico 2.3.</b>	Número y proporción de personas indígenas en el total de la población, por sexo y por grupo de ingreso, 2019
<b>Gráfico 2.4.</b>	Proporción de personas indígenas por región y por grupo de países por nivel de ingreso, 2019 (porcentajes)
<b>Gráfico 2.5.</b>	Proporción de personas indígenas por tipo de lugar de residencia, 2019 (porcentajes)
<b>Gráfico 3.1.</b>	Relación empleo-población, por sexo y por condición de persona indígena, 2019
<b>Gráfico 3.2.</b>	Relación empleo-población, por edad, sexo y por condición de persona indígena, 2019
<b>Gráfico 3.3.</b>	Proporción de personas indígenas ocupadas por tipo de lugar de residencia y por sexo, año más reciente disponible (porcentajes)
<b>Gráfico 3.4.</b>	Relaciones empleo-población de mujeres y hombres con y sin hijos de menos de 6 años de edad, por sexo y por condición de persona indígena, año más reciente disponible
<b>Gráfico 3.5.</b>	Distribución por nivel de educación alcanzado de la población ocupada, por condición de persona indígena y por sexo, grupo de edad 25 años y más, año más reciente disponible

- Gráfico 3.6.** Situación en el empleo (CISE-93), por región, por grupo de ingreso, por condición de persona indígena y por sexo, 2019
- Gráfico 3.7.** Brecha salarial basada en los salarios promedio por hora, por sexo
- Gráfico 3.8.** Empleo informal como proporción del total del empleo, por condición de persona indígena y por sexo, 2019
- Gráfico 3.9.** Empleo por tipo de actividad económica, por condición de persona indígena y por sexo, 2019
- Gráfico 3.10.** Proporción de personas indígenas entre las personas pobres basada en las líneas de pobreza de 1,90, 3,20 y 5,50 dólares de los Estados Unidos de América al día, año más reciente disponible
- Gráfico 3.11.** Tasa de pobreza basada en las líneas de pobreza de 1,90, 3,20 y 5,50 dólares de los Estados Unidos de América al día, por condición de persona indígena, por sexo y por tipo de lugar de residencia, año más reciente disponible

## LISTA DE CUADROS

- Cuadro 4.1.** Ejemplos de países con instituciones a cargo de asuntos indígenas y mecanismos de participación de los pueblos indígenas en América Latina
- Cuadro 4.2.** Ejemplos de regulaciones sobre consulta con los pueblos indígenas en los países de América Latina que han ratificado el Convenio
- Cuadro A.2.1.** Lista de fuentes de datos, por país y por año
- Cuadro A.3.1.** Lista de microdatos de encuestas, por país y por año
- Cuadro A.3.2.** Disponibilidad de datos a nivel de país para los indicadores del mercado de trabajo
- Cuadro A.4.1.** Lista de microdatos procedentes de encuestas y tipo de variable disponible relacionada con el bienestar utilizados para los indicadores de pobreza por país y por año
- Cuadro A.5.1.** Grupos de países regionales y por nivel de ingreso

## LISTA DE ACRÓNIMOS

### ENDS

Encuesta Nacional de Demografía y Salud

### CISE

Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo

### OIT

Organización Internacional del Trabajo

### ODM

Objetivos de Desarrollo del Milenio

### ONG

Organización No Gubernamental

### PPA

Paridad del Poder Adquisitivo

### ODS

Objetivos de Desarrollo Sostenible

### ONU

Organización de las Naciones Unidas

### OCDE

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos



# RESUMEN EJECUTIVO

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con su promesa de que nadie quedara atrás, brinda una oportunidad única de fortalecer los esfuerzos desplegados a nivel mundial para abordar las vulnerabilidades socioeconómicas que afrontan los pueblos indígenas en la actualidad.<sup>1</sup> Desde su fundación, la OIT ha desempeñado un papel clave en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas y en la mejora de su situación socioeconómica, en particular a través del marco basado en los derechos que proporciona el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).

En 2019 se celebró el trigésimo aniversario del Convenio núm. 169 y el Centenario de la OIT. El Convenio núm. 169 es el único tratado internacional con disposiciones específicas sobre la promoción y la protección de los derechos de los pueblos indígenas que sigue abierto a ratificación. Presenta una visión clara y proporciona orientaciones específicas para la realización de estos derechos, al tiempo que impulsa el desarrollo sostenible arraigado en las aspiraciones de las mujeres y los hombres indígenas.

Si bien se ha avanzado en el tratamiento de los intereses de los pueblos indígenas, cabe señalar que los avances están siendo demasiado lentos. Persisten diversas brechas de conocimientos en la comprensión de su situación social y económica. Un primer paso para acelerar el ritmo hacia un desarrollo inclusivo y sostenible es superar la “invisibilidad” a que se enfrentan las mujeres y los hombres indígenas en los datos y los estudios oficiales. El presente informe se propone abordar esta invisibilidad y arrojar luz sobre la situación en que se encuentran las mujeres y los hombres indígenas en la actualidad, adentrándose al mismo tiempo en el mundo del trabajo, un lugar crítico para entender las realidades socioeconómicas de las personas indígenas. Con ello, se compromete a tratar dos aspectos claves que configuran la vida y las perspectivas de las mujeres y los hombres indígenas, las desigualdades en relación con el resto de la sociedad, y las transformaciones sociales, culturales, económicas y ambientales.

---

<sup>1</sup> Por razones prácticas, el resumen ejecutivo se refiere a «pueblos indígenas» más que a «pueblos indígenas y tribales», si bien cabe señalar que la expresión «pueblos indígenas» incluye a los «pueblos tribales».

## **Los pueblos indígenas constituyen más del 6 por ciento de la población mundial y están distribuidos por todas las regiones.**

Globalmente viven alrededor de 476,6 millones de personas indígenas, de las cuales 238,4 millones son mujeres y 238,2 son hombres.<sup>2</sup> Los pueblos indígenas representan alrededor del 6,2 por ciento de la población mundial, excediendo con creces la población de los Estados Unidos y el Canadá juntas. Asia y el Pacífico es la región donde vive el mayor número de personas indígenas (70,5 por ciento), seguida de África (16,3 por ciento), América Latina y el Caribe (11,5 por ciento), América del Norte (1,6 por ciento) y Europa y Asia Central (0,1 por ciento). Alrededor del 15 por ciento de las personas indígenas viven en los 23 países que han ratificado el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Esta cifra pone de relieve un desafío importante, una mayoría de personas indígenas sigue sin estar cubierta por la protección que establece el Convenio núm. 169, incluso habiendo transcurrido 30 años desde su adopción.

## **Más del 80 por ciento vive en países de ingreso mediano...**

Más de 387 millones de personas indígenas se encuentran en países de ingreso mediano, de las cuales 220,9 millones (o el 46,4 por ciento del total de las personas indígenas) están concentradas en países de ingreso mediano bajo. Sólo 12,9 millones de personas indígenas, o el 2,7 por ciento del total de personas indígenas, vive en países de ingreso alto; mientras 76,0 millones, o el 16,0 por ciento del total de personas indígenas, se encuentra en países de ingreso bajo. No obstante, los países de ingreso bajo registran la proporción más alta de personas indígenas del total de la población con un 10,1 por ciento.

---

<sup>2</sup> Estimaciones globales basadas en 58 países. Estimaciones globales por sexo basadas en 50 países. Véase el anexo A.2, sección A.2.1 para los detalles relacionados con la metodología y el cuadro A.2.1 para consultar el año de la encuesta y la disponibilidad de datos.

### **... y más de una cuarta parte reside en zonas urbanas.**

Más del 73,4 por ciento de la población indígena global vive en zonas rurales, aunque hay variaciones substanciales entre las regiones. La mayor concentración de personas indígenas viviendo en áreas rurales se encuentra en África (82,1 por ciento), seguido de la región de Asia y el Pacífico (72,8 por ciento), y Europa y Asia Central (66,4 por ciento). Por el contrario, en América Latina y el Caribe y en América del Norte, una gran mayoría de personas indígenas son habitantes urbanos (52,2 por ciento y 69,0 por ciento respectivamente). Los datos muestran que mientras más alto es el nivel de ingreso, más baja es la proporción de personas indígenas viviendo en el campo.

### **Las mujeres y los hombres indígenas tienen más probabilidades de tener un empleo que sus homólogos no indígenas...**

Globalmente, la tasa de participación en el empleo de las personas indígenas es del 63,3 por ciento, 4,2 puntos porcentuales mayor que la de sus homólogos no indígenas (A lo largo del informe, las estimaciones para la población no indígena cubren el mismo número de países para los cuales las estimaciones para la población indígena han sido calculadas, ver el gráfico 1).<sup>3</sup> Sin embargo, la tasa de participación en el empleo de las mujeres indígenas es considerablemente menor que la de los hombres, del 49,3 y el 77,1 por ciento respectivamente. En todas las regiones, las personas indígenas tienen más probabilidades de tener un empleo que sus homólogos no indígenas, salvo en América del Norte. Sin embargo, si examinamos los grupos de ingreso, en los países de ingreso mediano-alto, el 56,0 por ciento de las personas indígenas tiene un trabajo frente al 63,6 por ciento de las personas no indígenas, mientras que en los países de ingreso alto, el 56,9 por ciento de las personas indígenas tienen un empleo frente al 59,6 por ciento de las personas no indígenas.

---

<sup>3</sup> Estimaciones globales basadas en datos de 30 países que representan el 95 por ciento de la población indígena. Véase el anexo A.3, sección A.3.1 para los detalles relacionados con la metodología, el cuadro A.3.1 para consultar año de la encuesta y el cuadro A.3.2 para consultar la disponibilidad de datos.

**...sin embargo, cuanto mayor es el nivel de ingreso del país, menos probabilidades tienen las mujeres indígenas de tener un empleo.**

A nivel global, el 49,3 por ciento de las mujeres indígenas están empleadas, frente al 45,6 por ciento de las mujeres no indígenas. Sin embargo, en los países de ingreso mediano-alto, la brecha entre la participación en el empleo de las mujeres indígenas y las no indígenas es de 12,9 puntos porcentuales, a saber, el 42,7 por ciento de las mujeres indígenas tiene un empleo frente al 55,6 por ciento de las mujeres no indígenas. En los países de ingreso alto, las mujeres indígenas también tienen menos probabilidades de tener un empleo frente a sus homólogas no indígenas; sólo algo más de la mitad de las mujeres indígenas (52,1 por ciento) tiene un empleo. Al mismo tiempo, en América Latina y el Caribe, el 44,9 por ciento de las mujeres indígenas están ocupadas, frente al 47,7 por ciento de las mujeres no indígenas.

**La maternidad también incide en su menor participación en el empleo.**

Las madres indígenas se enfrentan a desafíos particulares en el mercado de trabajo que pueden ser incluso mayores que los que afrontan los padres indígenas. A nivel global, el 43,5 por ciento de las madres indígenas con hijos de entre 0 y 5 años de edad tiene un empleo, frente al 86,4 por ciento de los padres indígenas. También tienen menos probabilidades de tener un trabajo que las mujeres indígenas que no tienen hijos pequeños. Cabe señalar asimismo que los padres indígenas tienen menos probabilidades de tener un empleo que sus homólogos no indígenas.

**Si bien las personas indígenas tienen más probabilidades de tener un empleo, la calidad del empleo al que acceden suele ser deficiente.**

La mayor tasa de participación en el empleo de las personas indígenas a nivel mundial puede ocultar notables diferencias en la calidad del trabajo, que se caracteriza por condiciones de trabajo deficientes, salarios bajos y discriminación. Ello también puede ser el reflejo de la necesidad de las mujeres y los hombres indígenas, que tienden a ser más pobres que sus homólogos no indígenas, de conseguir un trabajo que les proporcione ingresos, aunque sean escasos. Sin acceso al trabajo decente, las tasas de empleo más altas que registran las mujeres y los hombres indígenas no resultan necesariamente en una mejor situación socioeconómica.

**GRÁFICO 1. RELACIÓN EMPLEO-POBLACIÓN Y EMPLEO INFORMAL<sup>4</sup> COMO PROPORCIÓN DEL TOTAL DEL EMPLEO, POR CONDICIÓN DE PERSONA INDÍGENA Y POR SEXO, 2019 Y AÑO MÁS RECIENTE DISPONIBLE**



Nota: Véase la nota de los gráficos 3.1 y 3.8.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

### Tienen más probabilidades de participar en la economía informal que sus homólogos no indígenas...

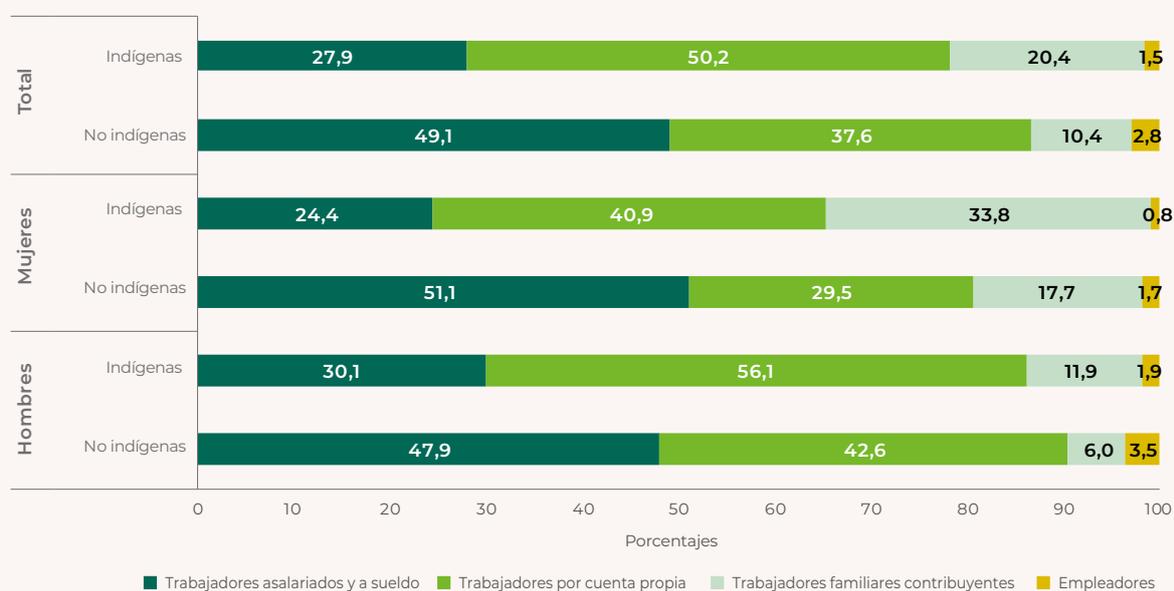
Las personas indígenas son 20,0 puntos porcentuales más propensas a participar en la economía informal que las personas no indígenas: El 86,3 por ciento de las personas indígenas a nivel global tienen un trabajo informal, frente al 66,3 por ciento de las personas no indígenas. Las mujeres indígenas registran tasas de informalidad especialmente altas, y sus probabilidades de trabajar en la economía informal están 25,6 puntos porcentuales por encima de las de las mujeres no indígenas (véase el gráfico 1). La brecha entre la participación en la informalidad de las personas indígenas y las personas no indígenas es mayor en América Latina y el Caribe, donde la tasa de informalidad entre las personas indígenas es del 86,6 por ciento, 31,5 puntos porcentuales mayor que la de las personas no indígenas (55,1 por ciento).

<sup>4</sup> Empleo informal como porcentaje del empleo total por condición de persona indígena cubre 14 países donde hay disponibilidad de datos. En consecuencia, éste difiere del estimado global de la OIT del porcentaje de informalidad de 61,2 por ciento presentado en OIT, 2018i. Ver Anexo A.3, sección A.3.1 para consultar detalles metodológicos, cuadro A.3.1 por año de encuesta y el cuadro A.3.2 para consultar disponibilidad de datos.

### ...y muchas menos probabilidades de tener un empleo asalariado o a sueldo.

La proporción de trabajadores asalariados y a sueldo es menor entre las personas indígenas (27,9 por ciento) que entre las personas no indígenas (49,1 por ciento) (véase el gráfico 2). Esta situación es una realidad a nivel global y en todas las regiones y grupos de ingreso, a excepción de América del Norte. Las diferencias son particularmente destacadas en Asia y en América Latina y el Caribe, donde las probabilidades de que las personas indígenas tengan un empleo asalariado o a sueldo están, respectivamente, entre 19,8 y 12,4 puntos porcentuales por debajo que las de sus homólogos no indígenas. Además, las mujeres indígenas tienen casi la mitad de probabilidades de participar en el empleo asalariado y a sueldo y el doble de hacerlo como trabajadoras familiares contribuyentes si se las compara con las mujeres no indígenas.

**GRÁFICO 2. SITUACIÓN EN EL EMPLEO (CISE-93), POR CONDICIÓN DE PERSONA INDÍGENA Y POR SEXO, 2019**



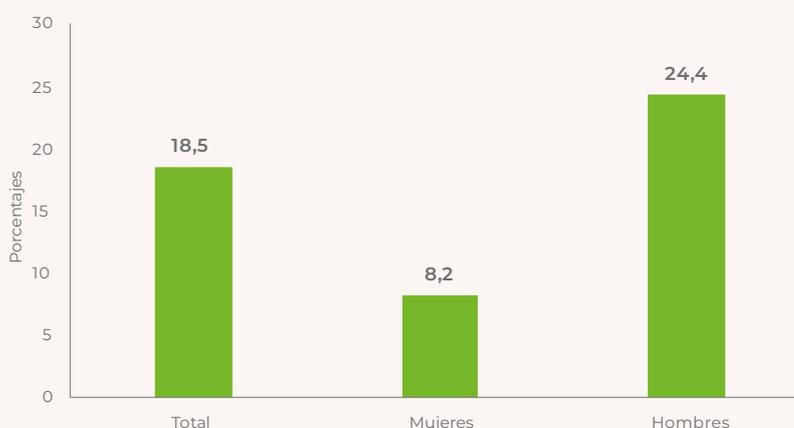
Nota: Véase la nota del gráfico 3.6.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

### **Cuando tienen un empleo asalariado o a sueldo, las personas indígenas tienden a ganar menos que sus homólogos no indígenas.**

Globalmente, las personas indígenas ganan un 18,5 por ciento menos que las personas no indígenas, y ello ocurre en todas las regiones y grupos de ingreso (véase el gráfico 3). La brecha salarial que sufren las personas indígenas es mayor en América Latina y el Caribe (31,2 por ciento) y menor en América del Norte (7,9 por ciento). Sin excepción, cuando se compara a las mujeres indígenas con sus homólogas no indígenas, se observa que las primeras se enfrentan a una brecha salarial (8,2 por ciento), menor que la que sufren los hombres indígenas si se los compara con los hombres no indígenas. Los hombres indígenas ganan casi una cuarta parte menos (24,4 por ciento) que los hombres no indígenas (véase el gráfico 3.) Entre los factores que contribuyen a la brecha salarial que sufren las personas indígenas se incluye el nivel de educación menor, la mayor probabilidad de residir en zonas rurales, donde los trabajos bien remunerados son escasos, y la mayor carga de trabajo de cuidados no remunerado debido a las familias más numerosas y extendidas. La discriminación también sigue siendo una de las causas subyacentes de que las personas indígenas estén peor remuneradas que las no son indígenas, aunque sean asalariadas.

**GRÁFICO 3. BRECHA SALARIAL INDÍGENA BASADA EN LOS SALARIOS PROMEDIO POR HORA, POR SEXO, ÚLTIMO AÑO**



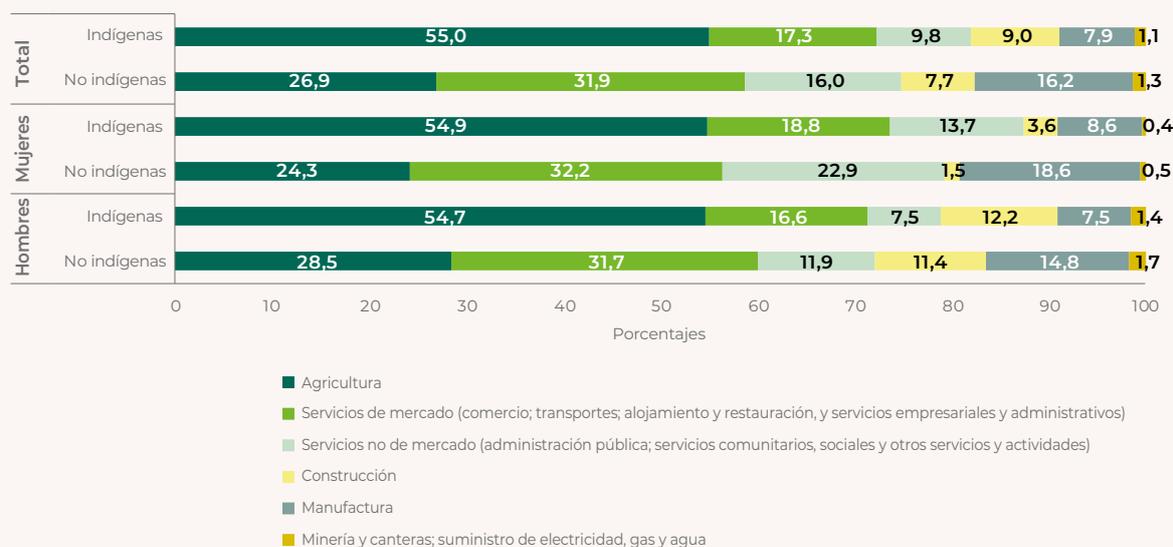
Nota: Véase la nota del gráfico 3.7.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

## En la actualidad, el 45 por ciento de las mujeres y los hombres indígenas no trabaja en el sector agrícola.

Las personas indígenas siguen dependiendo en gran medida del sector agrícola (agricultura, silvicultura y pesca). A nivel global, el 55,0 por ciento de las personas indígenas ocupadas trabaja en la agricultura, frente al 26,9 por ciento de las personas no indígenas. Sin embargo, ello no significa necesariamente que sigan con sus actividades tradicionales de subsistencia, sino que también incluye trabajo en las plantaciones y como trabajadores asalariados. Al mismo tiempo, el 17,3 por ciento de las personas indígenas trabaja en servicios de mercado (comercio, transporte, alojamiento y restauración, y servicios empresariales y administrativos); el 9,8 por ciento trabaja en servicios no relacionados con el mercado (administración pública, comunidad, servicios y actividades sociales y de otro tipo); el 9,0 por ciento en la construcción, y el 7,9 por ciento en la manufactura. En lo que respecta a las mujeres indígenas, a nivel mundial el 3,6 por ciento están empleadas en la construcción frente al 1,5 por ciento de las mujeres no indígenas (véase el gráfico 4).

**GRÁFICO 4. EMPLEO POR TIPO DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, POR CONDICIÓN DE PERSONA INDÍGENA Y POR SEXO, 2019**



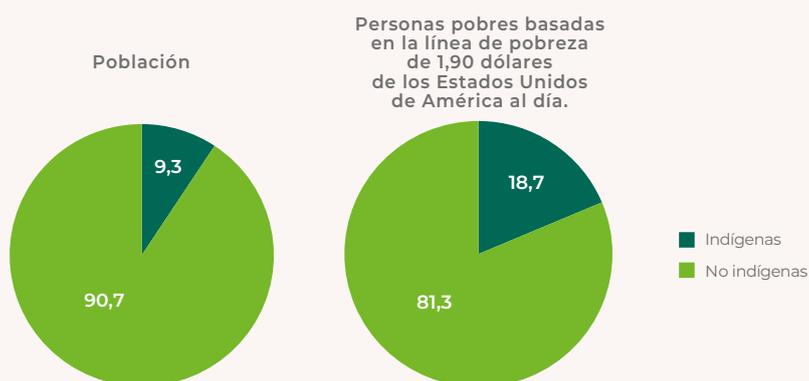
Nota: Véase la nota del gráfico 3.9.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

**En base a los datos disponibles de 23 países representando el 83 por ciento de la población indígena global <sup>5</sup> las personas indígenas constituyen el 9.3 por ciento de la población pero casi el 19 por ciento de los que se encuentran en pobreza extrema...**

Los pueblos indígenas siguen siendo los más pobres entre los pobres. Representan el 18,7 por ciento de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema en 23 países que representan el 83 por ciento de la población indígena global, es decir, aquellas personas que viven con menos de 1,90 dólares de los Estados Unidos de América al día (ver gráfico 5). Si se utiliza la línea de pobreza de 3,20 dólares de los Estados Unidos al día, los pueblos indígenas representan el 14,4 por ciento de los pobres, mientras que si se utiliza la línea de pobreza de 5,50 dólares de los Estados Unidos de América al día, los pueblos indígenas representan el 12,5 por ciento de los pobres que viven en estos 23 países. Además, independientemente de la región y el lugar de residencia en zonas rurales o urbanas, las personas indígenas representan una proporción considerable de la población pobre.

**GRÁFICO 5. PROPORCIÓN DE PERSONAS INDÍGENAS EN EL TOTAL DE LA POBLACIÓN Y ENTRE LAS PERSONAS POBRES QUE VIVEN EN 23 PAÍSES DE ACUERDO A LA LÍNEA DE POBREZA DE 1,90 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA AL DÍA, AÑO MÁS RECIENTE DISPONIBLE**



Nota: Número de países que cubren las estimaciones 23. Porcentaje de la población indígena cubierta: 83 por ciento. Ver el Anexo A.4, sección A.4.1 para detalles metodológicos, y el cuadro A.4.1 para consultar año de encuesta.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

<sup>5</sup> Véase el anexo A.4, sección A.4.1 para los detalles relacionados con la metodología y el cuadro A.4.1 para consultar el año de la encuesta.

### **Las personas indígenas tienen casi el triple de probabilidades de encontrarse en situación de pobreza extrema<sup>6</sup> en comparación con sus homólogos no indígenas.**

Globalmente,<sup>7</sup> el 18,2 por ciento de las personas indígenas vive con menos de 1,90 dólares de los Estados Unidos al día, frente al 6,8 por ciento de las personas no indígenas. Al mismo tiempo, las personas indígenas tienen más probabilidades de ser pobres, independientemente del umbral de pobreza que se utilice. Así ocurre en todas las regiones y grupos de ingreso. El desglose por zonas rurales y zonas urbanas también refleja la prevalencia de la pobreza entre las mujeres y los hombres indígenas. Globalmente, en las zonas rurales, las personas indígenas tienen más del doble de probabilidades de encontrarse en situación de pobreza extrema en comparación con sus homólogos no indígenas. De manera análoga, en las zonas urbanas de todo el globo, si bien sólo el 1,4 por ciento de las personas no indígenas viven con menos de 1,90 dólares de los Estados Unidos al día, la cifra correspondiente a las personas indígenas es mucho mayor, de un 3,8 por ciento (véase el gráfico 6).

---

6 La extrema pobreza se define utilizando la línea internacional de pobreza de 1,90 dólares al día. La línea de extrema pobreza se expresa en dólares estadounidenses, pero cuando se utiliza para medir la pobreza, la línea se convierte a las monedas locales a través de los tipos de cambio de paridad de poder adquisitivo (PPA), en un intento de garantizar que tenga el mismo poder adquisitivo en todos los países (Ferreira et al. 2015). Puede haber discrepancias entre las estimaciones presentadas en este informe y los índices de recuento de la pobreza producidos utilizando líneas de pobreza nacionales.

7 Estimados basados en 23 países que representan el 83 por ciento de la población indígena global. Véase el anexo A.4, sección A.4.1 para consultar los detalles relacionados con la metodología y el cuadro A.4.1 para consultar el año de la encuesta.

**GRÁFICO 6. TASA DE POBREZA BASADA EN LAS LÍNEAS DE POBREZA DE 1,90, 3,20 Y 5,50 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA AL DÍA, POR CONDICIÓN DE PERSONA INDÍGENA, POR SEXO Y POR TIPO DE LUGAR DE RESIDENCIA, AÑO MÁS RECIENTE DISPONIBLE**



Nota: Véase la nota del gráfico 3.11.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

### **El Convenio núm. 169 ha dado ímpetu a la acción política, pero los retos persisten.**

Las visiones de los pueblos indígenas son clave para la sostenibilidad de las políticas y programas que abordan retos locales y globales, incluyendo la pobreza, la desigualdad, los conflictos sociales y el cambio climático. Las instituciones y mecanismos de participación de los pueblos indígenas han probado ser útiles para contribuir con sus perspectivas e intereses en la elaboración de políticas. El Convenio núm. 169 ofrece elementos esenciales para construir dichas instituciones y mecanismos, y algunos países están encaminándose en esa tarea. En particular, países que cuentan con un organismo rector designado como responsable de los asuntos indígenas han hecho grandes progresos en desarrollar e implementar tanto mecanismos de participación como de consulta, así como políticas y programas relevantes, al tiempo que promueven la coordinación interinstitucional y la coherencia de políticas. Sin embargo, las instituciones a menudo se mantienen frágiles y sus marcos regulatorios y herramientas para orientar y gestionar consultas con los pueblos indígenas no existen o se encuentran en un estado incipiente en la mayoría de los casos. Esto constituye un serio obstáculo hacia la realización de los derechos de los pueblos indígenas y para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

### **Las desigualdades que enfrentan las mujeres indígenas son más pronunciadas, pero las voces de las mujeres indígenas están empezando a ser escuchadas.**

Los datos presentados en este informe muestran que las mujeres indígenas están de manera constante en los últimos puestos de los indicadores sociales y económicos. Ellas tienen tres veces más posibilidades de desempeñarse como trabajadores familiares contribuyentes en comparación a los hombres indígenas, tienen las menores probabilidades de haber obtenido educación básica y, al mismo tiempo, tienen más posibilidades de estar en extrema pobreza. La discriminación, la violencia y el acoso, derivado de ser mujeres e indígenas, se encuentran entre las barreras que impiden su participación total en la vida económica y social. No obstante, las mujeres indígenas están surgiendo como agentes y socias para el desarrollo sostenible inclusivo. Han formado alianzas entre ellas, a nivel local y transnacional, para demandar su participación en la toma de decisiones a todos los niveles y en el trabajo decente, al tiempo que destacan sus derechos, culturas e identidades como sus activos.

### **Las organizaciones de empleadores y trabajadores están contribuyendo a fortalecer respuestas institucionales.**

Las organizaciones de empleadores y trabajadores juegan un rol crucial en la promoción de la implementación del Convenio núm. 169 y de otros instrumentos de la OIT. Toman parte de debates nacionales y del diálogo social sobre el diseño de las leyes, políticas y otras medidas a ser adoptadas por los gobiernos para aplicar los instrumentos de la OIT. La participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas que conciernen a los pueblos indígenas pueden aumentar la efectividad de dichas políticas, y contribuir a un clima de confianza mutua reforzada. En virtud de sus funciones y roles en la economía y la sociedad, las organizaciones de trabajadores y empleadores pueden ayudar en el avance de los derechos de los pueblos indígenas como pueblos y como trabajadores, y crear un ambiente propicio para las empresas sostenibles, tanto en interés de los pueblos indígenas como de la sociedad en general. Existe un potencial no aprovechado de la colaboración del sector privado con los personas y comunidades indígenas empresarias en apoyo de sus actividades económicas y de la creación de empleo. Las organizaciones de trabajadores en varios países están construyendo alianzas con organizaciones de pueblos indígenas para tomar acción en áreas de mutua preocupación, incluso planteando cuestiones relacionadas al cumplimiento del Convenio núm. 169 a través de los órganos de supervisión de la OIT.

### **Acción estratégica para avanzar, con la participación de los pueblos indígenas.**

El empoderamiento de las mujeres y hombres indígenas como actores económicos, sociales y climáticos será fundamental para la configuración de un futuro inclusivo, sostenible y justo para todos. Hacerlo es urgente pero también es un desafío, y requiere de enfoques múltiples. La creación de oportunidades de trabajo decente para y con las mujeres y hombres indígenas, al mismo tiempo que se aprovechan las múltiples transformaciones que ya están en marcha, es esencial para poder hacer frente a las desigualdades que hoy en día suponen un riesgo para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el 2030.

La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, junto con la Estrategia de acción de la OIT para 2015 en relación con los pueblos indígenas y tribales, son un llamado crucial a la acción. La estrategia promueve los derechos de los pueblos indígenas y tribales como parte integral de un desarrollo inclusivo y sostenible para todos, complementando varios procesos internacionales, incluyendo aquellos relacionados con los ODS y el Acuerdo de París de 2015 sobre el cambio climático. La estrategia también subraya el papel fundamental que desempeñan las mujeres y los hombres indígenas como socios en el desarrollo sostenible, trabajando junto con los mandantes tripartitos de la OIT.

Entre las medidas estratégicas para avanzar, con la participación de los pueblos indígenas y en asociación con ellos, figuran las siguientes:

*Promover la ratificación y la implementación del Convenio núm. 169, e invertir en instituciones*

- Contribuir a una mejor comprensión del Convenio núm. 169 y de su relevancia en los países que aún no lo han ratificado.
- Formar capacidades para implementar el Convenio núm. 169 entre los funcionarios gubernamentales, los representantes de los empleadores y de los trabajadores, los pueblos indígenas, los jueces, los parlamentarios y las organizaciones de la sociedad civil, así como las entidades del sistema de las Naciones Unidas.
- Documentar y compartir las experiencias y lecciones aprendidas en la construcción de instituciones y marcos legales para la participación y consulta de los pueblos indígenas, incluyendo a las mujeres indígenas, entre y dentro de las regiones.
- Equipar a las instituciones gubernamentales responsables de los asuntos de los pueblos indígenas con el conocimiento, las habilidades y las herramientas para diseñar y gestionar la participación y la consulta de los pueblos indígenas de forma coherente con el Convenio núm. 169.
- Apoyar a los pueblos indígenas en el establecimiento de sus propias instituciones representativas y fortalecer su capacidad para colaborar de manera significativa con el gobierno, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, el sector privado y otras contrapartes.

*Trabajo decente para mujeres y hombres indígenas*

- Documentar las oportunidades y los desafíos en la generación de trabajo decente para jóvenes mujeres y hombres indígenas, y recopilar buenas prácticas al respecto.
- Elaborar, ensayar y difundir estrategias e instrumentos para promover el trabajo decente de las mujeres y los hombres indígenas en la economía rural, incluso mediante el apoyo a las empresas de los pueblos indígenas.
- Elaborar estrategias para la inclusión de las personas indígenas con discapacidad, los pueblos indígenas que viven con el VIH y los trabajadores indígenas mayores en el mercado laboral.
- Elaborar metodologías para identificar y reconocer las habilidades y los conocimientos de los pueblos indígenas como medio para la creación de empleos verdes.
- Elaborar instrumentos para diseñar e implementar planes y programas de protección social que respondan a las necesidades y características de los pueblos indígenas.
- Apoyar el diálogo y la colaboración entre los pueblos indígenas y las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

*Participación de las mujeres indígenas y su empoderamiento económico*

- Apoyar a las mujeres indígenas en la elaboración de estrategias y acciones para superar los obstáculos que persisten para su participación en la adopción de decisiones a todos los niveles, incluidos los procesos de consulta.
- Abordar las diferentes formas de discriminación, acoso y violencia a las que se enfrentan las mujeres indígenas, en particular en el mundo laboral, y asegurar su acceso efectivo a la justicia.
- Posibilitar el empoderamiento económico de las mujeres indígenas mediante la adopción de medidas para mejorar sus condiciones de trabajo, incluyendo la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, aprovechando las aptitudes y los conocimientos existentes y apoyando a las empresas y cooperativas dirigidas por mujeres indígenas.
- Elaborar políticas de cuidado que tengan en cuenta los aspectos culturales y que atiendan a las necesidades de cuidado entre los grupos indígenas.
- Promover condiciones de empleo decente para quienes están trabajando en los sectores del cuidado: salud y trabajo social, educación y trabajo doméstico.

*Mejorar la recopilación, el análisis y la difusión de los datos*

- Fomentar las capacidades de las oficinas nacionales de estadística para reunir, analizar y difundir datos relativos a los pueblos indígenas, incluyendo a las personas indígenas con discapacidad y las personas indígenas que viven con el VIH.
- Promover la investigación cualitativa sobre las condiciones socioeconómicas de los pueblos indígenas y tribales, incluida la investigación que tenga en cuenta los aspectos culturales y que capte los cambios y transformaciones que experimentan las mujeres y los hombres indígenas en el mundo del trabajo.
- Mejorar la comprensión de los obstáculos a la igualdad que experimentan los pueblos indígenas y tribales mediante métodos de investigación cualitativa que complementen los datos estadísticos y el análisis cuantitativo de su situación.

## Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo

AJUSTAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA PROMOVER EL TRABAJO DECENTE  
PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS  
EN LAS ZONAS URBANAS  
Y RURALES

CONSTRUIR  
UN FUTURO QUE  
FUNCIONE PARA  
LAS MUJERES  
INDÍGENAS



RATIFICAR  
E IMPLEMENTAR  
EL CONVENIO  
NÚM. 169,  
E INVERTIR EN  
INSTITUCIONES

SEGUIR MEJORANDO  
LA RECOPIACIÓN,  
EL ANÁLISIS Y LA  
DIFUSIÓN DE DATOS  
PARA INFORMAR  
LOS DEBATES  
SOBRE POLÍTICAS





# **1. LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES Y LA BÚSQUEDA DE LA JUSTICIA SOCIAL**

# 1. LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES Y LA BÚSQUEDA DE LA JUSTICIA SOCIAL

## 1.1. LA OIT Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES: UN SIGLO DE COMPROMISO

Los pueblos indígenas y tribales del planeta han representado, desde tiempos inmemoriales, una rica diversidad de culturas, tradiciones y modos de vida basados en la estrecha relación que mantienen con la naturaleza. No obstante, durante siglos, las realidades a las que se enfrentan se han caracterizado por la marginación, las desigualdades y el empobrecimiento. Estas realidades se remontan a una historia forjada por injusticias, que socavaron las tierras, los territorios, las culturas y los modos de vida indígenas (Naciones Unidas, 2009). Históricamente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha liderado el tratamiento de las cuestiones sociales, incluidas las que afectan a los pueblos indígenas y tribales (Rodríguez-Piñero, 2005; Swepston, 2015, 2018a). Tras el establecimiento de la Organización en 1919, el centro de atención inicial era eliminar la explotación de los “trabajadores nativos”, una expresión utilizada para referirse a los trabajadores de las poblaciones de las colonias. Las labores preparatorias que condujeron a la adopción del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) revelaron que los pueblos indígenas y tribales en las colonias eran víctimas de trabajo forzoso. Ello impulsó labores posteriores, incluida la constitución del Comité de Expertos sobre el Trabajo Indígena en 1951 y la publicación del estudio pionero: “Pueblos indígenas: Condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones autóctonas en los países independientes” (OIT, 1953), que puso de relieve la apremiante necesidad de prestar una atención especial a estos grupos a través de políticas públicas específicas.

El Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107) adoptado por la OIT con la colaboración del sistema de las Naciones Unidas fue el primer intento de abordar de manera exhaustiva las condiciones de vida y de trabajo de los pueblos indígenas y tribales en el derecho internacional. Más allá de las cuestiones relacionadas con el trabajo, el instrumento abordaba cuestiones que van de la tierra a la salud, pasando por la educación. Como el Convenio núm. 107 incorporaba un enfoque asimilacionista, las peticiones de revisión llevaron a la convocatoria de una reunión técnica de expertos en 1986 con la participación de expertos de gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores y del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas. Esta reunión preparó el terreno para una revisión del Convenio núm. 107, que se concretó con la adopción del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), con el apoyo abrumador de los delegados de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores ante la Conferencia Internacional del Trabajo, representando de la membresía global de la OIT.<sup>8</sup> Numerosos

8 El Convenio fue adoptado por 328 votos a favor, 1 en contra y 49 abstenciones (OIT, 1989).

representantes de los pueblos indígenas participaron en el proceso normativo como miembros de delegaciones gubernamentales, así como a través de una estrecha colaboración con los sindicatos (Swepston, 2018b).

---

### 1.2. CONVENIO NÚM. 169: ÚNICO Y VISIONARIO

En 2019 se conmemoró el trigésimo aniversario de la adopción del Convenio núm. 169, un hito en la trayectoria centenaria de la OIT de mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los pueblos indígenas y tribales. El Convenio es un instrumento único y su impacto trasciende en gran medida el contexto de la OIT. Al tratarse del único tratado internacional abierto a ratificación con disposiciones específicas sobre la promoción y la protección de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, plantea una visión contemporánea y proporciona orientaciones concretas para asegurar los derechos y el bienestar de estos pueblos. Con el giro adoptado respecto del paradigma asimilacionista de normas anteriores de la OIT, el Convenio núm. 169 reconoce a los pueblos indígenas y tribales como comunidades diferentes y considera la diversidad cultural que representan y sus contribuciones como algo fundamental para la sociedad en su conjunto. El preámbulo del instrumento reconoce enérgicamente “las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”.<sup>9</sup>

El Convenio insta a adoptar medidas para proteger los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas y tribales, asegurar su integridad, apoyar sus instituciones, eliminar la discriminación de que son objeto y cerrar las brechas socioeconómicas a que se enfrentan. Al adoptar medidas en este sentido, las personas encargadas de formular las políticas deben tomar en consideración las culturas y las prioridades de las comunidades indígenas y tribales. Una característica fundamental del Convenio núm. 169 es la atención especial que presta a la participación de los pueblos indígenas y tribales en la toma de decisiones y en el establecimiento de mecanismos e instituciones que posibiliten dicha participación. Contiene también una serie única de disposiciones sobre igualdad de derechos de las mujeres indígenas y tribales: los derechos sobre las tierras y los recursos naturales, la igualdad de oportunidades y de trato en el mundo del trabajo, inclusive en las industrias rurales y comunitarias, y el acceso a la justicia, la educación, la salud y la seguridad social.

---

<sup>9</sup> El texto del Convenio núm. 169 y el de otros convenios de la OIT a los que se hace referencia en el presente informe pueden consultarse en <http://www.ilo.org/normlex>.

---

### 1.3. UN IMPULSO PARA ABORDAR LOS INTERESES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES

Principalmente a raíz del surgimiento de un movimiento mundial activo y vocal de los pueblos indígenas, se han celebrado debates internacionales y se han desplegado esfuerzos en relación con las cuestiones que revisten interés para los pueblos indígenas y tribales. En el decenio de 1960 empezaron a surgir organizaciones indígenas nacionales, en particular en las Américas, más tarde, en el decenio de 1970, redes y organizaciones internacionales, como el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas y el Consejo Internacional de Tratados Indios, iniciaron su actividad (Thornberry, 2002). En las Naciones Unidas, grupos indígenas y organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan en cuestiones indígenas han asistido a reuniones del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas desde su creación en 1982. El Grupo de Trabajo empezó a formular un proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas en 1985 (Sanders, 1989). Poco tiempo después, empezó la revisión del Convenio núm. 107 en la OIT, y en 1989 se adoptó el Convenio núm. 169.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, convocada en 1993 por las Naciones Unidas, reconoce “la dignidad intrínseca y la incomparable contribución de las poblaciones indígenas al desarrollo y al pluralismo de la sociedad” y “reitera firmemente la determinación de la comunidad internacional de garantizarles [a los pueblos indígenas] el bienestar económico, social y cultural y el disfrute de los beneficios de un desarrollo sostenible”.<sup>10</sup> Posteriormente, en 2001, las Naciones Unidas establecieron el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, órgano asesor del Consejo Económico y Social, y designaron al Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que rinde cuentas ante el Consejo de Derechos Humanos. El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, también subsidiario del Consejo, fue creado en 2007, año de la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas por la Asamblea General.

---

10 Declaración y Programa de Acción de Viena, Viena, 25 de junio de 1993, parte I, pár. 20., accesible a través de [https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA\\_booklet\\_Spanish.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf)

## 1. Los pueblos indígenas y tribales y la búsqueda de la justicia social

En 2014 se celebró la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas. El resultado, fue un documento final que incluye una amplia serie de compromisos reafirmados por los Estados Miembros de las Naciones Unidas para avanzar en relación con el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y las metas de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, al tiempo que insta a que los países que no hayan ratificado el Convenio núm. 169 consideren la posibilidad de hacerlo (Naciones Unidas, 2014a). Más recientemente, el Acuerdo de París de 2015 sobre el cambio climático reconoce explícitamente la importancia de las comunidades indígenas y locales y de sus conocimientos tradicionales en una acción eficaz por el clima (CMNUCC, 2015; véase también OIT, 2017a).<sup>11</sup> A nivel regional, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos constituyó el Grupo de Trabajo de Expertos sobre las Poblaciones/Comunidades Indígenas en 2000. La Organización de los Estados Americanos adoptó en 2016 la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En Europa, Finlandia, Noruega y Suecia suscribieron una Convención Nórdica Sami en 2016.<sup>12</sup>

Los propios pueblos indígenas y tribales, a través de su intervención activa en foros internacionales, han surgido como participantes activos en los debates mundiales de política sobre derechos humanos, desarrollo y cambio climático, reclamando sus derechos y señalando a la atención del mundo sus intereses y prioridades. En los últimos años, el Grupo Principal de los Pueblos Indígenas para el Desarrollo Sostenible se ha convertido en una plataforma para que los pueblos indígenas participen en el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por los Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2015. Las mujeres indígenas participan activamente en los debates nacionales, regionales y mundiales, inclusive a través del Foro Internacional de Mujeres Indígenas.

<sup>11</sup> Acuerdo de París, en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2015, disponible en [https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf), véanse el pár. 11 y el art. 7,5).

<sup>12</sup> Está pendiente la ratificación del Convenio por los Estados interesados. La ratificación puede no producirse hasta que los Parlamentos sami de los tres países den su aprobación. Texto disponible en inglés en: <https://www.sametinget.se/105173>.

---

#### 1.4 LA DECLARACIÓN DEL CENTENARIO DE LA OIT PARA EL FUTURO DEL TRABAJO

Con ocasión del Centenario de la OIT, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en junio de 2019 la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo. Destacando que el diálogo social es esencial para la justicia social y la democracia, la Declaración reconoce los cambios transformadores en curso en el mundo del trabajo, impulsados por las innovaciones tecnológicas, los cambios demográficos, el cambio medioambiental y climático, y la globalización. También señala la persistencia de las desigualdades. La Declaración hace un llamamiento a la adopción de medidas urgentes para configurar un futuro de trabajo justo, inclusivo y seguro, con un empleo pleno, productivo y libremente elegido y un trabajo decente para todos. Estas medidas son esenciales para un desarrollo sostenible que ponga fin a la pobreza y no deje a nadie atrás. Esto debe formar parte de la elaboración de un enfoque centrado en el ser humano para el futuro del trabajo, que sitúe las necesidades, aspiraciones y derechos de todas las personas en el centro de las políticas económicas, sociales y ambientales.

Entre otras cosas, la Declaración del Centenario pide a la OIT que dirija sus esfuerzos a promover las calificaciones, competencias y aptitudes de todos los trabajadores; a elaborar políticas de empleo eficaces; a promover los derechos de los trabajadores; a mejorar los sistemas de protección social; a lograr la igualdad de género, y a garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en el mundo del trabajo para las personas con discapacidad y otras personas en situación de vulnerabilidad. Además, la Declaración hace hincapié en la necesidad de seguir apoyando el papel del sector privado como fuente principal de crecimiento económico y creación de empleo mediante la promoción de un entorno propicio para la iniciativa empresarial y las empresas sostenibles y la promoción de la transición a la economía formal, prestando la debida atención a las zonas rurales. Así pues, la Declaración promueve un enfoque inclusivo e integrado del desarrollo sostenible y refleja la aspiración de empoderar a los que corren mayor riesgo de quedar rezagados en el mundo del trabajo. Esto es de particular relevancia para los pueblos indígenas y tribales, y refuerza los derechos y aspiraciones establecidos en el Convenio núm. 169, para que las mujeres y los hombres indígenas puedan convertirse en agentes económicos, sociales y ambientales del desarrollo.

---

### 1.5. EL HORIZONTE DE 2030

Con el transcurso de los años, y en particular desde la adopción del Convenio núm. 169, las legislaciones nacionales, las políticas y los programas públicos, así como las instituciones relacionadas con los pueblos indígenas y tribales han sufrido importantes cambios. Las medidas adoptadas por los países que han ratificado el Convenio, así como por otros países, han incluido herramientas para proporcionar visibilidad a los pueblos indígenas y tribales en las estadísticas basadas en la conciencia de identidad, mecanismos de consulta y participación, el reconocimiento de los derechos sobre la tierra, el acceso al empleo, el apoyo a los medios de vida, y medidas relacionadas con la salud y la educación. Muchos países también cuentan con políticas y programas específicos de apoyo a las mujeres indígenas y tribales (OIT y ACHPR, 2009; Dhir, 2015; Errico, 2017, OIT, 2019a; OIT, de próxima aparición). En varios países, la ratificación y posterior empeño por aplicar el Convenio han sido parte de los esfuerzos desplegados para poner fin a conflictos y consolidar la paz (Cabrera Ormaza y Oelz, 2018).

Con todo, a pesar de la atención cada vez mayor prestada a los derechos y al desarrollo de los pueblos indígenas y tribales por las personas que formulan las políticas y toman las decisiones, los avances han sido irregulares en cuanto a medidas adoptadas por las regiones y variados en relación con los resultados. Los estudios disponibles sobre el tema muestran que, si bien los pueblos indígenas y tribales han participado en cierta medida de los beneficios del crecimiento económico y la reducción de la pobreza, en términos generales siguen viéndose afectados de manera desproporcionada por la pobreza y sufriendo discriminación, exclusión y marginación (Ñopo, 2012; Hall y Patrinos, 2012; Banco Mundial, 2015; OCDE, 2019). A menudo, las políticas para combatir la pobreza no han conseguido llegar a las comunidades indígenas y tribales, ya que no tomaban en consideración la percepción que tienen estos pueblos del bienestar y de lo que necesitan para mejorar su situación (Tomei, 2005; Dhir, 2015). En el control de la aplicación de los convenios núms. 107 y 169, así como de otros convenios pertinentes de la OIT, como los relativos a la discriminación, el trabajo forzoso y el trabajo infantil, los órganos de control de la OIT han señalado frecuentemente a la atención la ausencia de medidas adecuadas para su aplicación, en particular en lo que respecta al derecho de consulta y participación (OIT, 2019b; OIT, 2012).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) brindan una oportunidad histórica y única para asegurar que los pueblos indígenas y tribales no queden rezagados. Significativamente, la Agenda 2030 reconoce que para eliminar la pobreza, las políticas de desarrollo también deben combatir las desigualdades, inclusive las originadas por cuestiones de género u origen étnico (Naciones Unidas, ODS 10), a través de la búsqueda simultánea del desarrollo económico y el respeto de los derechos. Para aprovechar esta oportunidad, es fundamental que se preste especial atención a la situación de los pueblos indígenas y tribales, a su participación y a sus contribuciones, y que se traduzca en acciones orientadas al logro de los ODS: Los próximos diez años que quedan hasta 2030 serán decisivos si se quieren invertir de manera duradera los patrones existentes de desigualdad y exclusión.

---

## 1.6. SUPERAR LAS DESIGUALDADES Y APROVECHAR LAS TRANSFORMACIONES

A nivel internacional ha cobrado fuerza la adopción de “medidas enérgicas” para impedir “que nos dirijamos a un mundo en el que se ahondarán las desigualdades e incertidumbres existentes” (OIT, 2019c, página 10) Cada vez reviste más importancia abordar la situación de los pueblos indígenas y tribales a este respecto, habida cuenta de su marginación persistente y su experiencia en sufrir desigualdades, pero también debido a su función única en la configuración de un desarrollo inclusivo y sostenible y su “particular contribución a la diversidad cultural y a la armonía social y ecológica de la humanidad” (OIT, Convenio núm. 169, 1989, Preámbulo). Considerando que los estudios y los debates de política se centran a menudo en la desigualdad de los ingresos entre las personas situadas en el nivel superior y en el nivel inferior de la distribución de los ingresos, el presente informe, de conformidad con el objetivo del Convenio núm. 169 de promover la igualdad y eliminar las diferencias socioeconómicas, analiza varios aspectos de la desigualdad existente entre los grupos indígenas y los que no lo son, poniendo específicamente de relieve las desigualdades que sufren las mujeres indígenas, tanto cuando se las compara con los hombres indígenas, como cuando se las compara con las mujeres que no son indígenas. Este informe aspira pues a contribuir a un mejor conocimiento del alcance y la naturaleza de los obstáculos, las desventajas y exclusión a que se enfrentan los pueblos indígenas y tribales en todo el mundo, entre otras cosas, presentando datos e información

sobre múltiples aspectos del mundo del trabajo, un ámbito crítico donde se encuentran en situación de desventaja. Los datos presentados no cubren todos los indicadores sociales, se centran en los aspectos relacionados con el empleo y en la pobreza.

Un aspecto diferenciado de la discriminación que sufren los pueblos indígenas y tribales es la menor cobertura de que son objeto en los datos estadísticos oficiales. Corregir esta brecha de datos es fundamental dado que el nivel insatisfactorio de conocimientos y de disponibilidad de datos relacionados con los pueblos indígenas y tribales ha sido un factor que ha contribuido a la atención política insuficiente que se ha prestado a la resolución de las desventajas a que hacen frente. Esta escasez de datos también significa que no es posible medir y entender el impacto y las repercusiones de las transformaciones en curso que tienen efectos o se producen en las comunidades indígenas y tribales. La Agenda 2030 (meta 17.18) insiste en la necesidad de aumentar significativamente la disponibilidad de datos socioeconómicos desglosados. De hecho, un considerable número de países ya compilan datos de este tipo, y en ellos se basa el presente informe. Al hacerlo, el informe también aborda un aspecto clave de la que puede denominarse “invisibilidad” a la que se enfrentan los pueblos indígenas y tribales al recopilar estimaciones mundiales y regionales sobre la magnitud real de estas poblaciones.

Los medios de vida de los pueblos indígenas también están experimentando transiciones y transformaciones. Las mujeres y los hombres indígenas buscan, cada vez más, oportunidades económicas distintas de sus ocupaciones y actividades de subsistencia tradicionales, inclusive aceptando trabajos asalariados y migrando desde sus zonas tradicionales. También hay personas indígenas que combinan actividades tradicionales con nuevas formas de generación de ingresos, aprovechando los conocimientos tradicionales y los recursos naturales como activo, y apoyándose en ocasiones en las tecnologías modernas (OIT, 2019d). Las aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales también están transformándose, como en el caso de muchos países donde han ido accediendo a la economía formal y creando empresas, incluidas cooperativas, así como innovando mediante la fusión de sistemas de conocimientos tradicionales y modernos (OIT, 2016a, 2019d, OCDE, 2019). Con todo, muchas personas indígenas, en particular mujeres, siguen circunscritas a la economía informal, afrontando obstáculos como la discriminación, inclusive en la educación, y el no reconocimiento de las competencias tradicionales (OIT, 2015a, 2017b). Al mismo tiempo, los efectos del cambio climático, que

amenazan desproporcionadamente a los pueblos indígenas y tribales, tienen graves consecuencias adversas para sus economías locales y sus medios de vida. El cambio climático en particular se considera un importante factor transformador que afecta a las vidas de los pueblos indígenas y tribales, y que entraña el riesgo de agravar las desigualdades que sufren (OIT, 2017a).

Estas transformaciones plantean a la vez desafíos y oportunidades; por un lado conllevan el riesgo de agravamiento de las múltiples desventajas que configuran las experiencias de los pueblos indígenas y tribales en el mundo del trabajo, y por otro tienen el potencial de abordar estas desigualdades y empoderar a las mujeres y los hombres indígenas. Al analizar las desventajas que experimentan, el presente informe se ocupa de las circunstancias específicas de los pueblos indígenas y tribales, que no son estáticas. En algunos casos, las transformaciones impulsan las desigualdades, y en otros, pueden aprovecharse para abordarlas. Las intervenciones para resolver las desigualdades serán efectivas si aprovechan las transformaciones impulsadas por los propios pueblos indígenas y tribales, tienen en cuenta sus aspiraciones, y al mismo tiempo mitigan y limitan los impactos negativos de la transformación provocada por factores externos como el cambio climático o la inseguridad de la tierra.

---

## 1.7. EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES

La reducción de las desigualdades que afectan a los pueblos indígenas y tribales no puede basarse en el supuesto de que el crecimiento económico por sí mismo conducirá a mejoras en su situación. El Convenio núm. 169 prevé el cierre de las brechas socioeconómicas a través de medidas que tomen en consideración las prioridades y aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales interesados y respondan a las mismas. En este sentido, el Convenio es una herramienta para el cambio social orientado hacia el entendimiento mutuo y el desarrollo de puntos de vista comunes para el proceso de desarrollo. A este respecto, es decisiva la atención especial que presta el Convenio a las instituciones. Insta a adoptar las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados (artículo 4) y a que los gobiernos establezcan los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos (artículo 6). Las instituciones representativas de los pueblos indígenas y tribales son las contrapartes de los gobiernos en las consultas sobre medidas legislativas o administrativas susceptibles

de afectarles directamente y para recabar su opinión y promover su participación en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo (artículos 6 y 7). Indefectiblemente, esto también presupone la existencia de instituciones estatales y marcos jurídicos para la participación de los pueblos indígenas y tribales y la celebración de consultas con ellos y, en términos más generales, para asegurar que el Estado desempeña su papel como garante principal del respeto, promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, y en la adopción de políticas que creen un entorno favorable para un desarrollo inclusivo y sostenible para todos. Como varios Estados, en particular los que han ratificado el Convenio núm. 169, han empezado a establecer este tipo de instituciones, el presente informe destaca experiencias y avances, así como los desafíos complejos que se plantean y a los que hay que prestar atención y hacer frente.



## **2. SUPERAR LA INVISIBILIDAD**

## 2. SUPERAR LA INVISIBILIDAD

---

### 2.1. HACER VISIBLE LO INVISIBLE

Con los esfuerzos desplegados para abordar los intereses de los pueblos indígenas y tribales, los marcos internacionales y nacionales han hecho grandes avances en el reconocimiento del papel fundamental que desempeñan las mujeres y los hombres indígenas en el logro de un desarrollo sostenible. No obstante, a pesar de la creciente inquietud que despiertan el bienestar, los derechos y la integridad de los pueblos indígenas y tribales, los compromisos contraídos y las iniciativas, políticas y acciones emprendidas a tal efecto a menudo han resultado insuficientes para ayudar a cambiar sus realidades cotidianas (Errico, 2017; Naciones Unidas, 2009). La situación guarda relación con la falta de un conocimiento adecuado de su realidad al día de hoy. En gran medida, ello es debido a la continuada “invisibilidad” de los pueblos indígenas y tribales en los datos y las estadísticas oficiales y, en algunos países, en las políticas públicas en general. Las personas encargadas de formular las políticas siguen enfrentándose a preguntas fundamentales como, “¿quiénes son los pueblos indígenas?” o “¿cuántos son?”, entre otras. Ante todo, para superar las desigualdades y la marginación a que se enfrentan los pueblos indígenas y tribales es necesario abordar estas preguntas.

Una manifestación clave tanto de las injusticias históricas como de las desventajas contemporáneas es la invisibilidad continuada de los pueblos indígenas y tribales y de sus aspiraciones. En los marcos públicos de políticas internacionales y nacionales establecidos en los últimos decenios se ha observado una tendencia hacia el tratamiento de esta invisibilidad, a pesar de que la propia noción de “pueblos indígenas” o “pueblos tribales” sigue siendo objeto de controversia en algunos países (Errico, 2017). Hay países que han reconocido formalmente a los pueblos indígenas y tribales, mientras que otros se han centrado en las necesidades específicas de las mujeres y los hombres indígenas a través de marcos públicos de política que van más allá de las “políticas de reconocimiento” (Banco Mundial, 2015, página 18; Dhir, 2015). Ello reviste especial importancia habida cuenta de que el no reconocimiento de los pueblos indígenas y tribales en algunos países ha incidido decisivamente en la invisibilidad de dichos grupos en los datos estadísticos socioeconómicos compilados y puestos a disposición a nivel nacional (OIT, 2015a).

Se han observado resultados positivos en muchos países, desde una mejor compilación de datos estadísticos sobre la situación de los pueblos indígenas y tribales y la mayor visibilidad que tienen en las discusiones de política (Banco Mundial, 2015) hasta la disminución de las tasas de pobreza (Banco Mundial, 2011). En algunos países de la región de Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe, por ejemplo, la mayor visibilidad en los datos ha revelado que los pueblos indígenas y tribales han experimentado un cierto grado de

mejora en su situación socioeconómica (Banco Mundial, 2011, 2015) y que han ido recuperando terreno tras la situación de desventaja en que se encontraban debido a las injusticias históricas sufridas. Sin embargo, estos avances se han visto limitados por la persistencia de muchas brechas socioeconómicas entre las poblaciones indígenas y las que no lo son (Banco Mundial, 2011; Naciones Unidas, 2009). Al mismo tiempo, la situación de las mujeres indígenas y tribales, que a menudo se enfrentan a situaciones de discriminación tanto dentro como fuera de sus comunidades, sigue preocupando, en particular debido a las diversas vulnerabilidades socioeconómicas que incrementan su exposición a la explotación (OIT, 2015a, 2017b). Se trata de una cuestión clave que aún no se ha abordado adecuadamente en las políticas públicas, sobre todo porque los datos sobre mujeres indígenas y tribales siguen siendo escasos y porque sus aspiraciones rara vez se reflejan en las discusiones de las políticas públicas.

Con su propósito de corregir la invisibilidad a través del tratamiento de aspectos clave como la identificación y la población, este informe contribuye al proceso de hacer visible lo invisible. Pone de relieve las discusiones y las complejidades en relación con el reconocimiento de los pueblos indígenas y tribales, destacando al mismo tiempo la dimensión y la magnitud de su población. Al señalar también a la atención las múltiples facetas de esta numerosa y gran población, como la distribución regional y las divisiones entre las zonas rurales y las zonas urbanas, el informe subraya el papel decisivo que pueden desempeñar los pueblos indígenas y tribales como asociados en el logro del desarrollo sostenible, el fortalecimiento de la acción por el clima y la configuración de un futuro del trabajo inclusivo.

---

### 2.2. ¿QUIÉNES SON LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES?

Con características sociales, culturales, económicas y políticas propias, los pueblos indígenas y tribales son detentores de lenguas, sistemas de conocimiento, tradiciones y concepciones del mundo distintas (Naciones Unidas, s.f.). Se calcula que existen más de 5.000 comunidades indígenas distintas que hablan alrededor de 4.000 lenguas diferentes (IWGIA, 2018a) y viven en aproximadamente 90 países (Naciones Unidas, 2009). A menudo, las culturas, instituciones sociales y modos de vida indígenas mantienen una relación estrecha con la tierra y los territorios que las comunidades indígenas han ocupado o usado tradicionalmente (Errico, 2017). Pero no existe una definición única, reconocida universalmente de pueblos indígenas y tribales. Dicho esto, el Convenio núm. 169 proporciona criterios subjetivos y objetivos que pueden utilizarse para identificar a estos grupos como se describe a continuación.

### Identificando a los pueblos indígenas y tribales

El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) establece una serie de criterios para identificar los grupos a los que se aplican sus disposiciones:

	CRITERIOS SUBJETIVOS	CRITERIOS OBJETIVOS
<b>Pueblos indígenas</b>	Conciencia de su identidad indígena.	Descender de poblaciones que habitaban el país o una región geográfica a la que pertenecía el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales.  Cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
<b>Pueblos tribales</b>	Conciencia de su identidad tribal.	Sus condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional.  Están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

Fuente: OIT. 2013. *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (Ginebra).

El artículo 1 del Convenio se refiere a la “conciencia de su identidad” como criterio subjetivo fundamental para identificar a los pueblos indígenas y tribales, complementado por criterios objetivos (OIT, 2019e). Estos criterios subjetivos y objetivos se han utilizado en muchos países para identificar a los grupos interesados, inclusive a través de listas legislativas o administrativas de pueblos reconocidos. En algunos casos, los tribunales nacionales y los internacionales han recurrido al criterio de la conciencia de identidad para decidir si un grupo en particular debe estar cubierto por las normas sobre pueblos indígenas y tribales.<sup>13</sup> Las comunidades que responden al criterio objetivo que describe “indígena” o “tribal” pueden no identificarse como tal debido a los estereotipos que siguen existiendo en relación con esos grupos.

<sup>13</sup> Véanse, entre otros, Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina C.1324 XLVII, 10 de diciembre de 2013; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015, Serie C No. 305, pág. 48.

Como consecuencia, estas comunidades pueden no estar reconocidas como pueblos indígenas o tribales en la legislación y las políticas nacionales, en los instrumentos relativos a las encuestas, o en los programas dirigidos a esos pueblos en particular.

Con arreglo al Convenio núm. 169 de la OIT, los pueblos “indígenas” y “tribales” están cubiertos como categorías distintas de grupos, pero tienen los mismos derechos de ejercicio de conformidad con el marco jurídico nacional de los países donde viven, así como con el derecho internacional. Algunos países, como la Argentina (Gobierno de la Argentina, s.f.) y el Perú (Gobierno del Perú, s.f.), han puesto en marcha bases de datos sobre comunidades indígenas, o proporcionan una personalidad jurídica específica a las personas indígenas y tribales, como por ejemplo Costa Rica, con objeto de facilitar la realización efectiva de sus derechos.<sup>14</sup>

En América Latina, los pueblos indígenas, así como algunos pueblos tribales, como es el caso de los grupos afrodescendientes, han obtenido reconocimiento legal como grupo específico (OIT, 2013). No obstante, en Asia y África, el término “pueblos indígenas” sigue siendo objeto de controversia (Baird, 2016; Sapignoli y Hitchcock, 2013). En respuesta a esta situación, el Banco Mundial (Banco Mundial, 2017) y el Fondo Verde para el Clima (Fondo Verde para el Clima, 2018) han adoptado un enfoque más flexible en relación con la identificación y la clasificación de esos grupos. Su enfoque consiste en que, independientemente de su categorización a nivel nacional, los pueblos indígenas y tribales son aquellos que cumplen criterios como el vínculo colectivo con la tierra, una lengua distinta e instituciones culturales y económicas diferentes de las de la sociedad en general.

En la región de Asia, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas ha observado que, si bien una gran mayoría de la población puede considerarse literalmente indígena de la región, hay grupos específicos que se distinguen de la población más amplia y entran en el ámbito del interés internacional por los pueblos indígenas (Naciones Unidas, 2013a). A algunos de estos grupos se les denomina “pueblos tribales”, “tribus de las montañas”, “tribus registradas”, y “Adivasis” o “Janajatis”, y han recibido una atención específica por parte de los gobiernos (OIT, 2017a). En relación con África, el Grupo de Trabajo de Expertos en Poblaciones/Comunidades de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha prestado especial atención a los cazadores-recolectores, pastores y a los agricultores de pequeña escala cuando han esbozado las características principales que identifican a las comunidades indígenas en África (CADH e IWGIA, 2005).

<sup>14</sup> Véase la Ley Indígena (núm. 6172) de 1977 que establece que las comunidades indígenas adopten la forma de «Asociaciones de Desarrollo Integral».

Por razones prácticas, el presente informe se refiere a “pueblos indígenas” más que a “pueblos indígenas y tribales”, si bien cabe señalar que la expresión “pueblos indígenas” incluye a los “pueblos tribales”. Este proceder se ajusta al enfoque utilizado por el sistema más amplio de las Naciones Unidas y de los bancos multilaterales de desarrollo. Así, por ejemplo, el Banco Mundial (2011, página 2) cuando calcula la población y los niveles de pobreza entre los pueblos indígenas observa que:

en los distintos países se alude a los pueblos indígenas como a ‘minorías étnicas indígenas’, ‘aborígenes’, ‘tribus de las montañas’, ‘nacionalidades minoritarias’, ‘tribus registradas’ o ‘grupos tribales’[...] Con este telón de fondo, el presente estudio no propone una regla para determinar qué es indígena y qué no lo es, ya que aportaría poco y provocaría controversias por los errores percibidos en relación con posibles inclusiones u omisiones. En relación con los datos globales incluye indicadores para cualquier persona que cualquier gobierno u organización reconocida (incluidas organizaciones indígenas identificadas a sí mismas, como el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas) haya descrito como indígena. Para los países estudiados en Asia y África, utiliza terminología y desgloses de población habituales en esos países. Así pues, para China, República Democrática Popular Lao y Viet Nam, utiliza “minoría étnica”; para la India, utiliza “tribus registradas” (Traducido de la versión original en inglés).

El presente informe de la OIT se basa en este enfoque del Banco Mundial en el sentido de que no pretende incluir afirmaciones para asignar la condición indígena o tribal a ningún grupo a nivel nacional, sino que recurre al reconocimiento de los grupos indígenas o tribales otorgado por los gobiernos, en particular cuando se trata de países que han ratificado los Convenios núms. 169 y 107, o de los identificados como tales por el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas y otras fuentes expertas, al igual que hace el Banco Mundial.

---

### 2.3. UNA POBLACIÓN NUMEROSA Y DIVERSA

Aunque la falta de datos disponibles sobre los pueblos indígenas es un problema al que se enfrentan las personas encargadas de formular las políticas y los estadísticos por igual, durante los dos últimos decenios se ha intentado captar mejor la dimensión y la magnitud de la población de los pueblos indígenas a nivel regional y global. Con todo, los datos sobre los pueblos indígenas, en particular las estimaciones de la población, siguen siendo difíciles de compilar debido al reconocimiento limitado de estos pueblos a nivel nacional y a la falta de datos desglosados. Ello ha conducido a una situación en la que las estimaciones de la población relacionadas con los pueblos indígenas durante el último decenio han sido muy limitadas.

Más recientemente, se han hecho algunos intentos para entender la distribución regional de la población indígena, aunque la disponibilidad de datos ha variado mucho de una región a otra. El contexto de América Latina donde el Convenio núm. 169 registra un alto índice de ratificación ha sido excepcional con una gran disponibilidad de datos sobre los pueblos indígenas (OIT, 2007). Aún así, el Banco Mundial (2015, página 18) ha reconocido “la política del reconocimiento” aplicada en la configuración de los datos en la región, así como que “determinar el número exacto y la distribución de los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe no es fácil por varias razones, que van desde la falta de información precisa y asequible hasta la naturaleza misma de las identidades indígenas”. La cuestión del reconocimiento de los pueblos indígenas y su consiguiente visibilidad en las estadísticas oficiales reviste una complejidad particular en países de la región de Asia y el Pacífico (Dhir, 2015; Errico, 2017), así como de África (Grupo del Banco Africano de Desarrollo, 2016), lo que obstaculiza en gran medida el buen conocimiento de la magnitud de la población indígena en su totalidad. Además, el desglose por sexo sigue muy ausente en los datos disponibles, lo que impide acceder a información importante que podría ayudar a avanzar hacia la igualdad de género en las poblaciones indígenas.

Las estimaciones existentes sobre la población indígena (Banco Mundial, 2003, 2011 y 2015; IWGIA, 2018b; IPMG, 2019) indican las dificultades subyacentes al registro y la notificación de las estadísticas para un grupo que se caracteriza por la invisibilidad. Si bien los datos han sido limitados, se observan intentos por parte de instituciones (Banco Mundial, 2015 y 2011) y organizaciones de pueblos indígenas (IPMG, 2019) para identificar a los pueblos indígenas, así como para enumerarlos a través de metodologías varias, que pueden o no estar basadas en estadísticas oficiales. Si bien se derivan limitaciones clave de la falta de identificación y reconocimiento oficiales de los pueblos indígenas a nivel internacional, incluso en aquellos países donde

pueden haberse establecido la identificación y el reconocimiento, pueden no haberse incorporado a los censos de población y otras encuestas individuales o haberse incorporado de forma parcial. Con la demanda creciente de datos para abordar las inquietudes que plantea el desarrollo sostenible y formular políticas públicas apropiadas, algunos países han introducido nuevos módulos en las encuestas de la población activa y de los hogares para captar mejor la situación de los múltiples grupos étnicos, raciales, indígenas o tribales. Este avance puede observarse claramente en varios países, cuyos datos se han incluido en las estimaciones de la OIT de la población indígena.

Habida cuenta de la atención creciente que despiertan las cuestiones a que se enfrentan los pueblos indígenas, así como para asegurar que no quedan rezagados en el logro de los ODS, ha pasado a ser fundamental seguir avanzando en el mejor conocimiento de la magnitud de la población indígena. A este respecto, será decisivo aprovechar al máximo los datos oficiales disponibles e ir más allá de las pruebas anecdóticas. En 2018, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT reiteró que “disponer de datos estadísticos fiables sobre la población indígena, su localización y sus condiciones socioeconómicas constituye una herramienta esencial para definir y orientar eficientemente las políticas relativas a los pueblos indígenas, así como para monitorear el impacto de las acciones emprendidas” (OIT, 2019a). Esta sección aborda la insuficiencia de datos sobre la población observada en los últimos años y presenta datos nuevos relacionados con la población indígena para el año 2019. También presenta un análisis detallado por región, grupo de países por nivel de ingreso, sexo y tipo de lugar de residencia (zona rural/zona urbana).

Los datos sobre los pueblos indígenas que aquí se presentan se han obtenido de censos de población, encuestas de la población activa y de los hogares, basándose en la conciencia de la identidad de las personas que han respondido a las encuestas (metodología explicada en detalle en el anexo). La conciencia de la identidad no tiene porque limitarse a la categoría de “pueblos indígenas”, sino que en función del contexto del país puede referirse a categorías como “minorías étnicas”, “tribus” u otros grupos específicos que pueden entrar en el ámbito de interés internacional por los pueblos indígenas (véase sección anterior “Identificando a los pueblos indígenas y tribales”). Al no contemplar las encuestas la identificación mediante la “conciencia de la identidad”, los pueblos indígenas se identifican a partir de la lengua que hablan. No obstante, la conciencia de identidad se considera el criterio más

idóneo para identificar a los pueblos indígenas habida cuenta de que con la rápida globalización están desapareciendo las lenguas indígenas, sobre todo en las comunidades económicamente vulnerables (UNESCO, 2003; Naciones Unidas, 2017a). Además, la conciencia de identidad no sólo reafirma la representatividad de los pueblos indígenas, sino que también permite dar cuenta de la naturaleza cambiante e históricamente específica del carácter indígena, así como de los distintos modos en que los pueblos indígenas interactúan con la sociedad más amplia, las fuerzas del mercado, las políticas del Estado y las agencias de desarrollo (Banco Mundial, 2015). La conciencia de la identidad también es un criterio importante a tenor de lo dispuesto en el Convenio núm. 169 (OIT, 2013). Con todo, en el contexto de la compilación de datos, los prejuicios existentes contra las comunidades indígenas y tribales pueden llevar a los miembros de estas comunidades a abstenerse de expresar la “conciencia de la identidad”. El análisis de las diferencias en los ingresos por motivos de origen étnico ha recurrido a metodologías que combinan las observaciones de los encuestadores y la conciencia de la identidad (Ñopo y otros autores, 2007). La OCDE (2019, página 57) ha observado que “las metodologías estadísticas de identificación basadas en las características de objetivos específicos son menos inclusivas y tienen menos probabilidades de generar estimaciones precisas. Más concretamente, la identificación estadística basada en los territorios ancestrales de la población o en la integración de las culturas y las prácticas tradicionales puede llevar a la subestimación de la población indígena si se pierde el vínculo con los grupos tradicionales tras migrar a zonas urbanas” (Traducido de la versión original en inglés).

### ***Estimaciones globales***

Los datos sobre la población indígena a nivel de país pueden compilarse para los 58 países más poblados donde se considera que viven los pueblos indígenas.<sup>15</sup> Como consecuencia, el verdadero alcance de la población indígena puede ser incluso mayor que el que reflejan las estimaciones presentadas a continuación. No obstante, con los datos disponibles en la actualidad, es difícil determinar el rango dentro del cual se encuentra el “auténtico” valor. Las cifras que se presentan más adelante son las estimaciones más fiables a la baja, y están basadas en las fuentes enumeradas en el anexo A.2 (cuadro A.2.1). Con todo, la cifra estimada aporta información importante sobre la magnitud de la población indígena a nivel mundial, que excede con creces la población de los Estados Unidos y el Canadá juntas (Naciones Unidas, 2019a).

15

Se calcula que los pueblos indígenas viven en cerca de 90 países (Naciones Unidas, 2009).

Se calcula que globalmente viven alrededor de **476,6 millones** de personas indígenas, de las cuales 238,4 millones son mujeres y 238,2 son hombres. En total, la población indígena representa el **6,2 por ciento de la población global**, las mujeres indígenas representan el 6,2 por ciento de la población global de mujeres y los hombres indígenas el 6,1 por ciento de la población global de hombres (véase el gráfico 2.1).<sup>16</sup>

Globalmente, alrededor del **15 por ciento** de las personas indígenas viven en países que han ratificado el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (núm. 169).<sup>17</sup> Esta cifra pone de relieve un desafío importante, una mayoría de personas indígenas globalmente sigue sin estar cubierta por la protección que establece el Convenio núm. 169, incluso habiendo transcurrido 30 años desde su adopción. Varios países han ratificado el Convenio de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), el convenio de la OIT más antiguo sobre este tema y que hoy se considera obsoleto y está cerrado a la ratificación. A partir de los datos de seis de los países más poblados<sup>18</sup> que han ratificado el Convenio núm. 107, puede calcularse que si esos seis países ratificasen el Convenio núm. 169, la proporción de pueblos indígenas protegida por sus disposiciones aumentaría a como mínimo el 40 por ciento. Si aumenta la ratificación del Convenio núm. 169 de la OIT, y por ende la proporción de personas indígenas protegidas por sus disposiciones, ello supondrá un paso importante hacia la reducción de las múltiples desventajas a que se enfrentan las mujeres y los hombres indígenas. También contribuiría a emprender procesos de desarrollo inclusivo y sostenible con la celebración de consultas útiles y la participación de los pueblos indígenas.

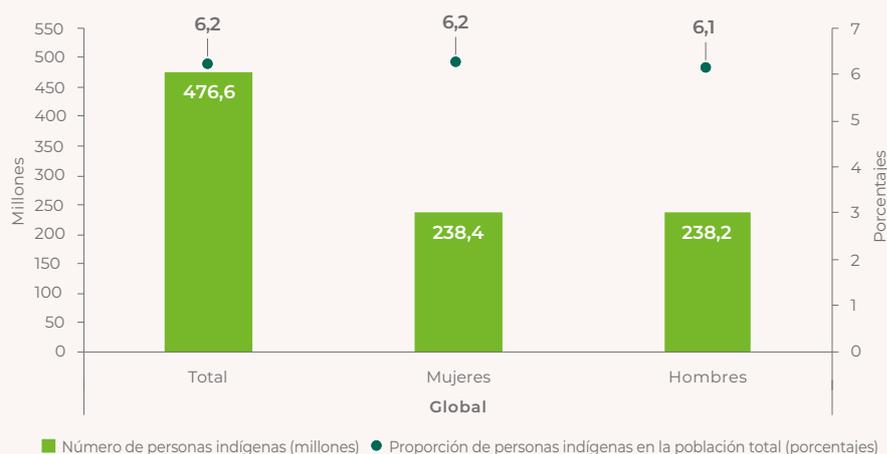
---

<sup>16</sup> Estimaciones anteriores disponibles sobre la población indígena calcularon una cifra general de aproximadamente entre el 4,5 por ciento (Banco Mundial, 2011) y el 5 por ciento (Banco Mundial, 2003) de la población global. Una estimación aproximada la situaba entre los 300 millones (Banco Mundial, 2011) y los 370 millones de personas indígenas en unos 90 países (Naciones Unidas, 2009).

<sup>17</sup> En la actualidad, 23 países han ratificado el Convenio núm. 169, pero de ellos, no hay datos disponibles para la República Centroafricana y se considera que los Países Bajos, España y Luxemburgo no tienen poblaciones indígenas.

<sup>18</sup> Diecisiete países han ratificado el Convenio núm. 107 y existen datos disponibles para seis de ellos, donde la población indígena es más numerosa, a saber: Angola, Bangladesh, El Salvador, India, Pakistán y Panamá.

**GRÁFICO 2.1. NÚMERO Y PROPORCIÓN DE PERSONAS INDÍGENAS DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN, POR SEXO, 2019**



Nota: Estimaciones globales basadas en 58 países. Estimaciones globales por sexo basadas en 50 países. Véase anexo A.2, sección A.2.1 para consultar los detalles relacionados con la metodología y el cuadro A.2.1 para consultar el año de la encuesta y la disponibilidad de datos. Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

### ***Estimaciones por región y grupo de países por nivel de ingreso***

En las estimaciones globales del número de personas indígenas se observan diferencias considerables entre las regiones y los grupos de países por nivel de ingreso. Asia y el Pacífico, por ejemplo, cuenta con 335,8 millones de personas indígenas, lo que la convierte en la región donde viven más personas indígenas del mundo. África se sitúa en segundo lugar, con 77,9 millones de personas indígenas, seguida de América Latina y el Caribe, con 54,8 millones; América del Norte cuenta con 7,6 millones y Europa y Asia Central con 0,4 millones (véase el gráfico 2.2). A partir de estas estimaciones se deduce que de los 476,6 millones de personas indígenas a nivel global, el 70,5 por ciento vive en Asia y el Pacífico, el 16,3 por ciento en África, el 11,5 por ciento en América Latina y el Caribe, el 1,6 por ciento en América del Norte y el 0,1 por ciento en Europa y Asia Central (véase el gráfico 2.4).

Algunas instituciones y organizaciones también han intentado captar las variaciones regionales en las poblaciones de los pueblos indígenas a través de múltiples metodologías. El Banco Mundial, por ejemplo, estimó que la población de personas indígenas en América Latina en 2010 era de cerca de 41,8 millones, a saber, el 7,8 por ciento de la población total de la región. Estimaciones anteriores, como las de la OIT, también concluyeron que Asia acogía a la población más numerosa de pueblos indígenas. El Banco Mundial

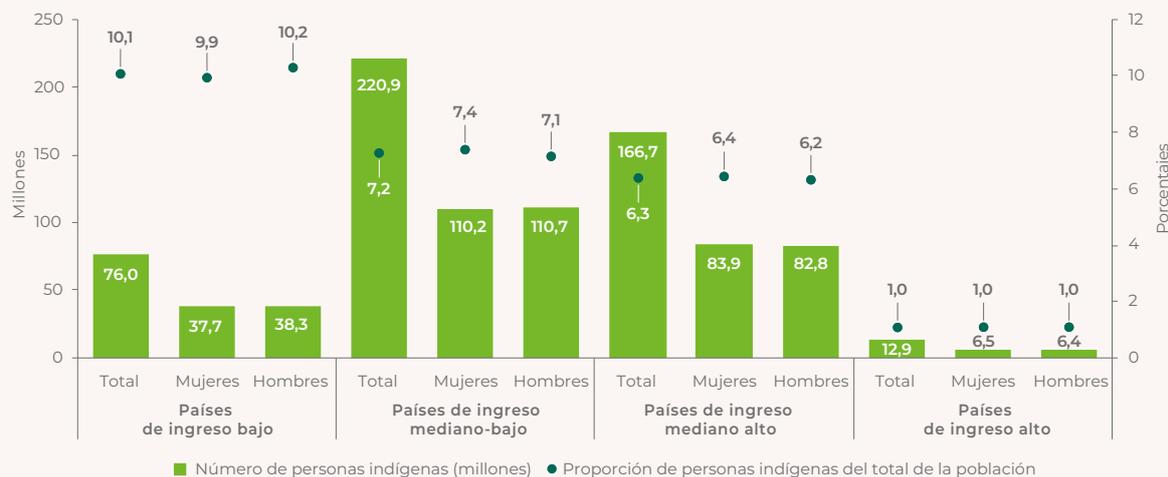
(2011) estimó que el 80 por ciento de las personas indígenas del mundo, aproximadamente unos 300 millones de personas, se encontraban en Asia, siendo China y Asia Meridional las que contaban con poblaciones indígenas más numerosas, a saber, 106 millones y 95 millones respectivamente. Para otras regiones, el Banco Mundial (2011) calculó una población de unos 22 millones de personas indígenas en África, de alrededor de 15 millones en los Estados Árabes y de 9 millones en el resto del mundo. Hay estimaciones de organizaciones indígenas (IPMG, 2019) que también han intentado arrojar más luz sobre las cifras relativas a la población en otras regiones, como por ejemplo las Islas del Pacífico (aproximadamente 11 millones), América del Norte (unos 5 millones), Europa del Norte (alrededor de 127.000). Sin embargo, estas cifras se limitan en gran medida a distribuciones regionales, y no se desglosan, por ejemplo, por grupo de países por nivel de ingreso, lo que aportaría información importante sobre los desafíos a que se enfrentan los pueblos indígenas en las economías emergentes y en desarrollo.

El número de personas indígenas varía considerablemente según el grupo de países por nivel de ingreso. En los países de ingreso mediano-bajo viven 220,9 millones de personas indígenas (o el 46,4 por ciento del total de las personas indígenas), seguidos de los países de ingreso mediano-alto con 166,7 millones (o el 35,0 por ciento del total de las personas indígenas), los países de ingreso bajo con 76,0 millones (o el 16,0 por ciento del total de personas indígenas) y, por último, los países de ingreso alto con 12,9 millones de personas indígenas, a saber, el 2,7 por ciento del total de las personas indígenas (véanse los gráficos 2.3 y 2.4). Estas cifras reflejan que la mayor proporción de personas indígenas a nivel global (81,4 por ciento) vive en países de ingreso mediano. Si bien en los países de ingreso mediano vive sólo el 16,0 por ciento de la población indígena a nivel global, también es cierto que registran la proporción más alta de personas indígenas del total de la población correspondiente a todos los grupos de ingreso, de un 10,1 por ciento (véanse los gráficos 2.3 y 2.4). Se trata de un hallazgo particularmente importante, ya que el enfoque en los pueblos indígenas tiende a dirigirse más hacia los países de ingreso bajo, donde los pueblos indígenas experimentan tasas de pobreza más elevadas que sus homólogos no indígenas y tienen menos probabilidades de estar cubiertos por la protección social y los programas de atención de salud, y por ende de recibir las vacunas básicas (Banco Mundial, 2011; Hall y Patrinos, 2012; OIT, 2018f). Sin embargo, habida cuenta de que la mayoría de los pueblos indígenas viven en países de ingreso mediano, la cuestión de su bienestar, por ejemplo si se observa desde el punto de vista del empleo y la pobreza (véase el capítulo a continuación), pone de relieve un escenario configurado por las desventajas, donde los pueblos indígenas aún no se benefician adecuadamente de las oportunidades económicas creadas durante los pasados decenios.

**GRÁFICO 2.2. NÚMERO Y PROPORCIÓN DE PERSONAS INDÍGENAS DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN, POR SEXO Y POR REGIÓN, 2019**

Nota: Número de países que cubren las estimaciones regionales: África: 17; Asia y el Pacífico: 15; Europa y Asia Central: 4; América Latina y el Caribe: 20; América del Norte: 2. Las estimaciones regionales desglosadas por sexo son la proporción media de mujeres que viven en cada país ponderada por el número total de personas indígenas. Número de países sobre los cuales hay estimaciones disponibles desglosadas por sexo: África: 15; Asia y el Pacífico: 13; Europa y Asia Central: 2; América Latina y el Caribe: 18; América del Norte: 2. No ha sido posible encontrar fuentes de datos adecuadas para calcular el número de personas indígenas que viven en los Estados Árabes. Véase el anexo A.2, sección A.2.1 para los detalles relacionados con la metodología y el cuadro A.2.1 para consultar el año de la encuesta y la disponibilidad de datos.

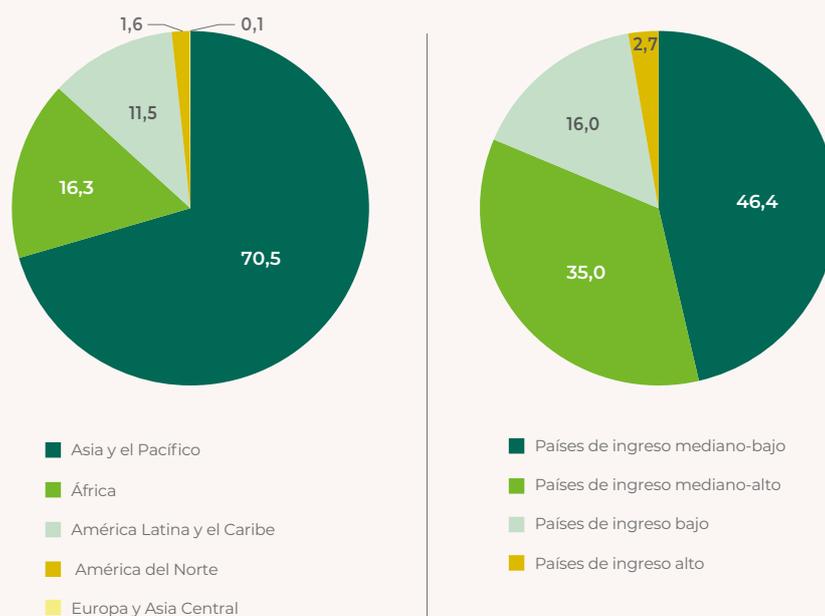
Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

**GRÁFICO 2.3. NÚMERO Y PROPORCIÓN DE PERSONAS INDÍGENAS EN EL TOTAL DE LA POBLACIÓN, POR SEXO Y POR GRUPO DE INGRESO, 2019**

Nota: Número de países que cubren las estimaciones por grupo de ingreso: Países de ingreso bajo: 9; Países de ingreso mediano-bajo: 19; Países de ingreso mediano-alto: 18; Países de ingreso alto: 12. Las estimaciones de los grupos de ingreso desglosadas por sexo son la proporción de mujeres que viven en cada país ponderada por el número total de personas indígenas que viven en dicho país. Número de países sobre los cuales hay estimaciones disponibles desglosadas por sexo: Países de ingreso bajo: 9; Países de ingreso mediano-bajo: 17; Países de ingreso mediano-alto: 15; Países de ingreso alto: 9. Véase el anexo A.2, sección A.2.1 para los detalles relacionados con la metodología y el cuadro A.2.1 para consultar el año de la encuesta y la disponibilidad de datos.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

**GRÁFICO 2.4. PROPORCIÓN DE PERSONAS INDÍGENAS POR REGIÓN Y POR GRUPO DE PAÍSES POR NIVEL DE INGRESO, 2019 (PORCENTAJES)**



Nota: Véase la nota de los gráficos 2.2 y 2.3.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

### ***División entre las zonas rurales y las zonas urbanas***

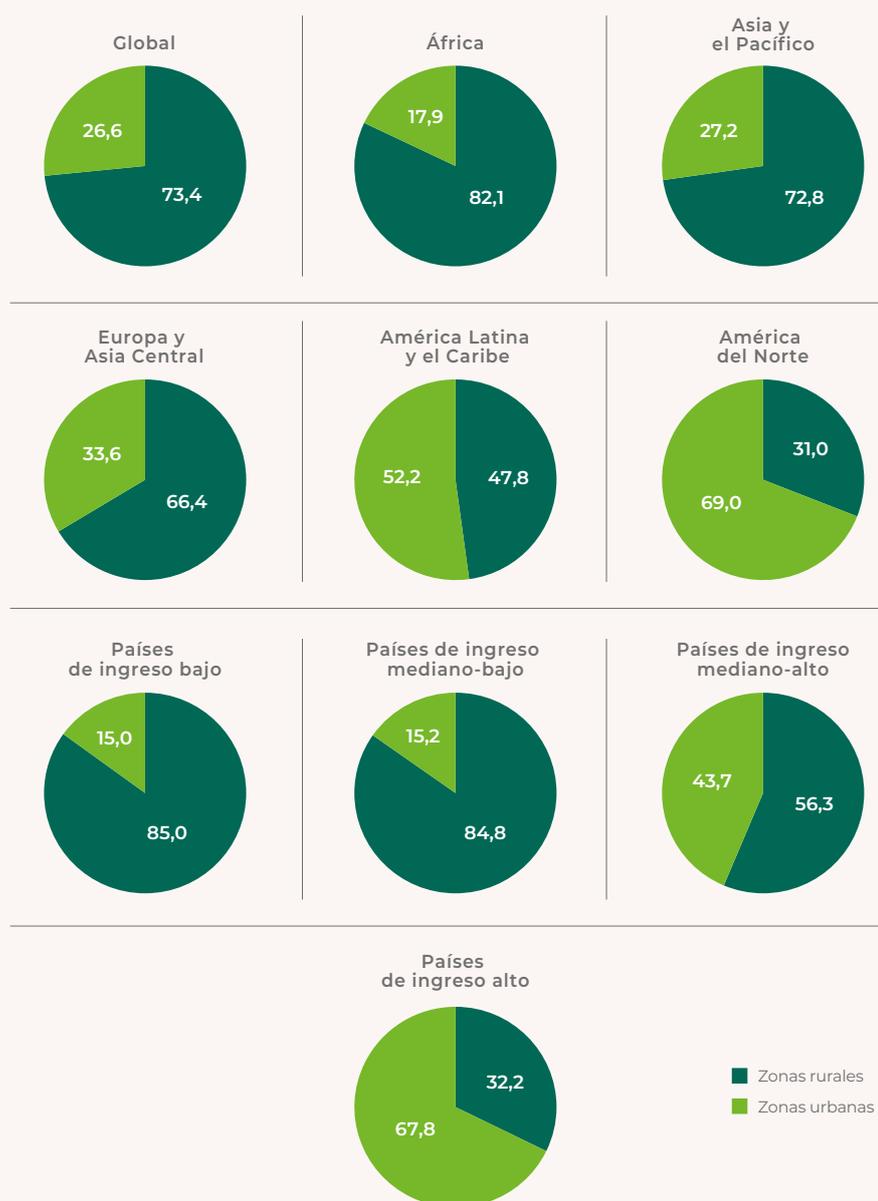
Históricamente, los pueblos indígenas han vivido en zonas rurales, a menudo dependiendo de las tierras tradicionales y los recursos naturales para subsistir y ejercer sus ocupaciones tradicionales. Las estimaciones de la OIT apuntan a que la gran mayoría de las personas indígenas sigue viviendo en zonas rurales.<sup>19</sup> Globalmente, 350,0 millones de personas indígenas viven en zonas rurales, lo que representa un 73,4 por ciento de la población indígena del mundo; de esta cifra, 173,1 millones son mujeres y 176,9 millones son hombres. La proporción más alta de personas indígenas que viven en zonas rurales la encontramos en África (82,1 por ciento). Asia y el Pacífico es la región con la segunda proporción más elevada de pueblos indígenas que viven en zonas rurales (72,8 por ciento o 244,3 millones), seguida de Europa y Asia Central, donde el 66,4 por ciento de los pueblos indígenas vive en zonas rurales (véase el gráfico 2.5). No obstante, a pesar de que los territorios

<sup>19</sup> El tipo de lugar de residencia se define a partir de las definiciones nacionales de zona rural y zona urbana.

tradicionales, ubicados principalmente en zonas rurales, se han considerado uno de los referentes más globales de continuidad histórica, identidad y conciencia de identidad para los pueblos indígenas (Banco Mundial, 2015), sólo el 47,8 por ciento de las personas indígenas en América vive en zonas rurales, y en América del Norte únicamente el 31,0, mientras que las cifras correspondientes a las zonas urbanas son del 52,2 por ciento y el 69,0 por ciento respectivamente (véase el gráfico 2.5). Cuando se examinan las estimaciones por grupo de ingreso, los países de ingreso alto registran la proporción más baja de personas indígenas que viven en las zonas rurales (32,2 por ciento), seguidos de los países de ingreso mediano alto, con un 56,3 por ciento. Estas estimaciones reflejan que está teniendo lugar una importante transición, especialmente en los países de ingreso mediano, donde las personas indígenas están migrando de zonas rurales a zonas urbanas.

Varios factores intervienen en esta transición de las zonas rurales a las zonas urbanas. En algunos casos, la migración a las zonas urbanas se ve impulsada por la búsqueda de mejores oportunidades de generación de ingresos (OIT, 2017b), o de una mejor calidad de vida. En el caso de América Latina, por ejemplo, los espacios urbanos pueden proporcionar mejores servicios, inclusive en salud y educación. En todas las regiones, los pueblos indígenas que viven en zonas urbanas tienen un acceso 1,5 veces mayor al suministro eléctrico y 1,7 veces mayor a agua canalizada que sus homólogos que viven en zonas rurales (Banco Mundial, 2015). Al mismo tiempo, también es cierto que en muchos casos intervienen factores impulsores, como el despojo de tierras, el deterioro ecológico, el cambio climático, los desplazamientos debidos a conflictos y violencia y los desastres naturales (OIT, 2017b; Banco Mundial, 2015; Hall y Patrinos, 2012). Tanto los factores impulsores como los desalentadores son indicativos de las desventajas subyacentes a que se enfrentan las mujeres y los hombres indígenas. Pueden deberse a la falta de inversiones adecuadas en la creación de oportunidades económicas y servicios en las zonas rurales, pero también a la pérdida gradual en el acceso de los pueblos indígenas a los derechos tradicionales sobre la tierra para atender sus necesidades de subsistencia y de generación de ingresos provocada por la adquisición de tierras para proyectos de infraestructura y desarrollo, junto al acceso limitado a otras oportunidades económicas nuevas. El capítulo “Destapar las desigualdades”, arroja más luz sobre estos aspectos, que tienen una función clave en la configuración de las experiencias de las personas indígenas en el mundo del trabajo contribuyendo a su vez a la migración fuera de las áreas tradicionales en la economía rural.

**GRÁFICO 2.5. PROPORCIÓN DE PERSONAS INDÍGENAS POR TIPO DE LUGAR DE RESIDENCIA, 2019 (PORCENTAJES)**



Nota: Estimaciones globales, regionales y por grupo de ingreso ponderadas por la población indígena. Número de países que cubren las estimaciones globales, regionales y por grupo de ingreso: Mundo: 39; África: 16; Asia y el Pacífico: 9; Europa y Asia Central: 1; América Latina y el Caribe: 12; América del Norte: 1; Países de ingreso bajo 9; Países de ingreso mediano-bajo: 13; Países de ingreso mediano-alto: 13; Países de ingreso alto: 4. Véase el Anexo A.1, cuadro A.2.1 para consultar el año de la encuesta y la disponibilidad de datos.  
Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

---

### 2.4. ASOCIADOS VISIBLES PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

Los pueblos indígenas representan el 6 por ciento de la población global, más de 476 millones de personas, cifra que supera con creces la suma del total de las poblaciones de los Estados Unidos y el Canadá juntas. Alcanzar los ODS conlleva no dejar atrás a esta población crucial. Al mismo tiempo, será decisivo el reconocimiento de que los pueblos indígenas no son sólo 'sujetos del desarrollo' sino también asociados en el logro de un desarrollo sostenible y una acción útil por el clima. Concretamente en el contexto del cambio climático y la reducción de los riesgos de catástrofe, los nuevos estudios están haciendo hincapié en el papel fundamental que pueden desempeñar los pueblos indígenas en el logro de la sostenibilidad ambiental, la generación de empleo y empresas verdes, así como en el desarrollo de soluciones innovadoras basadas en los conocimientos tradicionales (OIT, 2017a, 2019d; IPCC, 2018; Naciones Unidas, 2014b). Esto resulta aún más decisivo, si cabe, habida cuenta de que los pueblos indígenas cuidan y protegen alrededor del 22 por ciento de la superficie terrestre y el 80 por ciento de la biodiversidad del planeta (Banco Mundial, 2008). A este respecto, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre el cambio climático han reconocido el papel importante y único que pueden desempeñar los pueblos indígenas como asociados.

Dicho esto, si bien estas formas de reconocimiento internacional son importantes para hacer visibles a los pueblos indígenas como asociados, prevalecen multitud de desventajas y obstáculos que plantean un desafío notable para el empoderamiento de las mujeres y los hombres indígenas. Para hacerles frente es preciso abordar la invisibilidad a muchos niveles. Una conclusión clave de la sección anterior es que muchas mujeres y hombres indígenas viven en zonas urbanas de algunas partes del mundo, lo que conlleva nuevos desafíos y oportunidades, en comparación con los que plantean las zonas rurales. Esta transformación es representativa de un mundo del trabajo en transformación para las personas indígenas, así como de los cambios que experimentan en sus aspiraciones. También cuestiona la creencia arraigada de que los pueblos indígenas de todas las regiones viven principalmente en las zonas rurales, y pone de relieve la necesidad de adoptar respuestas de política pública específicas. Al mismo tiempo, estas conclusiones ponen de relieve el hecho de que una mayoría de pueblos indígenas viven en países de ingresos medianos, donde no se han beneficiado de las nuevas oportunidades económicas ni de los logros recientes en la reducción de la pobreza. Ello plantea preguntas importantes para las personas encargadas de formular las políticas, a saber, cómo conectar las aspiraciones de estos pueblos con las nuevas oportunidades económicas en los países de ingresos medianos,

inclusive en la economía baja en carbono, y cómo pueden aprovecharse para mejorar el bienestar de los pueblos indígenas.

Sin embargo, el tratamiento de estas desigualdades también exigirá sacar a la luz aquellas que están configurando las experiencias de las mujeres y los hombres indígenas. Para ello, es fundamental un mejor conocimiento y análisis de las experiencias de los pueblos indígenas en el mundo del trabajo que, en muchos casos, se ven marcadas por transformaciones derivadas de la globalización y el cambio climático. También conlleva investigar la situación de los pueblos indígenas en relación con la pobreza, y entender los obstáculos a que se enfrentan las mujeres indígenas en particular cuando se trata de participar de los beneficios de los mercados de trabajo actuales y de contribuir a ellos. Al mismo tiempo, implicarse en las transformaciones a que se enfrentan las mujeres y los hombres indígenas será igualmente crítico, habida cuenta de los riesgos que plantean de agravamiento de las desigualdades y de las oportunidades que brindan de empoderamiento de los pueblos indígenas. La magnitud y la distribución de la población indígena en todo el mundo es un recordatorio importante de que las agendas mundiales sobre el desarrollo sostenible, la acción por el clima y un futuro inclusivo del trabajo deben empoderar a las mujeres y a los hombres indígenas como asociados y agentes en el cambio.





# **3.DESTAPAR LAS DESIGUALDADES**

## 3. DESTAPAR LAS DESIGUALDADES

### 3.1. CAPTAR MEJOR LAS REALIDADES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES

Cada vez más, se reconoce que los datos tradicionales en forma de estadísticas cuantitativas pueden conllevar limitaciones para captar adecuadamente las múltiples vertientes de los problemas que afrontan las mujeres y los hombres indígenas. El Banco Mundial (2015), por ejemplo, ha señalado que si bien los análisis centrados en los indicadores de la pobreza o los datos cuantitativos son indispensables, pueden resultar insuficientes para identificar las causas subyacentes de la exclusión social. Para entender mejor lo que los pueblos indígenas consideran bienestar socioeconómico, inclusive en el contexto de los ODS, es fundamental contar con datos estadísticos. Para una mejor valoración de las culturas, los medios de vida, los conocimientos tradicionales y el enfoque de los pueblos indígenas al desarrollo, junto a su situación en relación con los derechos, son necesarios tipos de datos e información que van más allá de los indicadores estadísticos tradicionales.

Trazar una imagen completa de la situación de salud de los pueblos indígenas, inclusive en el contexto del VIH y el sida, es sólo un ejemplo de un ámbito en que la falta de datos desglosados, por ejemplo, por identidad indígena o tribal, origen étnico, sexo y situación de discapacidad, así como “de indicadores culturalmente pertinentes”, plantea graves retos (Naciones Unidas, 2009, página. 165; Naciones Unidas, 2016a). Junto al imperativo de compilar datos desglosados, también existe la necesidad de desarrollar indicadores basados en las culturas indígenas que puedan captar las múltiples facetas del bienestar y que tomen en consideración las cosmovisiones de los pueblos indígenas a través de su participación. Se han puesto en marcha algunas medidas en este sentido, para entender mejor los desafíos a que se enfrentan las mujeres y los hombres indígenas y para diseñar intervenciones de política que respondan a las realidades culturales de las comunidades indígenas. Así, por ejemplo, se han desarrollado algunos indicadores culturales de los sistemas alimentarios y agroecológicos de los pueblos indígenas sobre la base de que su salud y bienestar están directamente relacionados con su alimentación tradicional y la continuidad de sus prácticas alimentarias tradicionales, que están estrechamente relacionados con sus culturas y sistemas de valores (Woodley y otros autores, 2007).

Asimismo, la comunidad científica está empezando a reconocer cada vez más la pertinencia de contar con indicadores y prácticas de control culturalmente apropiados para abordar los desafíos que planea el medio ambiente y la biodiversidad. Por ejemplo, en relación con el Convenio sobre la Diversidad Biológica<sup>20</sup> se han emprendido iniciativas en relación con los indicadores

<sup>20</sup> El Grupo de Trabajo que se ocupa del art. 8,j) y las disposiciones pertinentes ha estado colaborando con el Órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico, el Grupo de Trabajo sobre los Indicadores del Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad y con otras partes interesadas, incluida la Asociación de indicadores de la biodiversidad.

sobre conocimientos tradicionales y uso sostenible habitual de la biodiversidad “ con la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales” (PNUMA, 2013, página 2). Al mismo tiempo, se han intentado estudiar las ocupaciones tradicionales como indicador aproximado de la preservación de los conocimientos tradicionales. De manera análoga, la utilización de los propios conocimientos tradicionales está utilizándose para entender el uso habitual de la biodiversidad. Una empresa tecnológica nueva creada por personas indígenas está integrando los conocimientos tradicionales en las tecnologías digitales de vanguardia para traducir y mejorar el panorama cultural en las zonas de patrimonio indígena, contribuyendo simultáneamente a su conservación y a crear empleo (Cooper y Kruglikova, 2019).

La iniciativa del Navegador Indígena es otro ejemplo que ha posibilitado la generación de datos innovadores por las propias comunidades indígenas sobre su situación en materia de derechos humanos y bienestar a través de indicadores desarrollados con su participación. El marco del Navegador Indígena está orientado por instrumentos clave de derechos humanos, incluido el Convenio núm. 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y es conforme a los ODS. Sigue un enfoque único por el que la compilación de datos la llevan a cabo los propios pueblos indígenas, tras haber recibido formación en métodos de compilación de datos y en marcos clave de derechos humanos (Navegador Indígena, s.f.). La iniciativa no pretende proporcionar datos estadísticos sobre las mujeres y los hombres indígenas, sino intentar llevar la “revolución de los datos” a las comunidades indígenas. Se basa en experiencias y percepciones cualitativas sobre los derechos y el bienestar, al tiempo que faculta a los pueblos indígenas para participar con los agentes del desarrollo, desde el plano local al mundial. Además, aúna los avances en tecnología digital con las experiencias de los pueblos indígenas a través de herramientas de código fuente abierto accesibles a nivel mundial a través de un portal de Internet. Las herramientas permiten a las comunidades compilar, generar y divulgar datos e información sobre su situación y sus necesidades. Si bien las conclusiones de esta iniciativa no pretenden proporcionar datos e información socioeconómica tradicionales, sí que proporcionan información complementaria importante sobre la situación de los pueblos indígenas a través de indicadores basados en los derechos.

Para captar mejor las realidades de los pueblos indígenas son necesarios multitud de esfuerzos e innovaciones, tanto en lo que respeta a las políticas públicas como a las metodologías de investigación. Un mejor desglose de los datos en las estadísticas socioeconómicas oficiales basado en criterios como el origen étnico, la identidad indígena o tribal, el sexo o la discapacidad sigue siendo un importante primer paso. Este aspecto también se refleja en la meta 17.18 de los ODS relativa mejora de la capacidad para generar datos “desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio,

discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales” (Naciones Unidas, 2015a, página 27). Sin embargo, es igualmente importante complementar los datos estadísticos oficiales con información que refleje las visiones, aspiraciones y modos de vida de los pueblos indígenas. A este respecto, los Estados se han comprometido no sólo a desglosar los datos cuando trabajen con información sobre los pueblos indígenas, sino también a “utilizar indicadores holísticos del bienestar de los pueblos indígenas” (Naciones Unidas, 2014a, página 2). La aplicación de estos aspectos complementarios a las distintas modalidades de datos no sólo tiene el potencial de captar mejor las realidades de los pueblos indígenas, sino también de mejorar los datos y la información más generales relacionados con el desarrollo sostenible para lograr los ODS y hacer frente al cambio climático.

---

### 3.2. EXPERIENCIAS Y TRANSFORMACIONES EN EL TRABAJO

Los pueblos indígenas en el mundo del trabajo hacen aportaciones importantes a las economías nacionales y mundiales en los ámbitos económico, social y ambiental. A menudo, los medios de vida y las ocupaciones de las mujeres y los hombres indígenas comparten una relación única con sus tierras y los recursos naturales en la economía rural, y revisten una gran importancia para las culturas y los modos de vida indígenas (Naciones Unidas, 2009; Dhir, 2015; OIT, 2017b). En particular en la economía rural, los pueblos indígenas participan en ocupaciones y actividades tradicionales como la agricultura, la silvicultura, la caza, el pastoreo, la pesca y la elaboración de productos artesanales y bienes tradicionales. En los últimos años, los nuevos estudios han puesto de relieve el modo en que estas ocupaciones tradicionales están estrechamente relacionadas con los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas, cuyo papel único en la sostenibilidad ambiental y la lucha contra el cambio climático se reconoce cada vez más (OIT, 2019d).

Sin embargo, el capital humano de los pueblos indígenas, en particular por lo que respecta a los conocimientos y las competencias tradicionales, a menudo se pasa por alto a nivel nacional (OIT, 2015a, 2017a; Dhir y Ahearn, 2019), y los logros educativos de las personas indígenas, en particular en relación con la educación superior, quedan rezagados. Juntos, estos dos factores crean una situación en la cual es frecuente que las competencias tradicionales de las mujeres y los hombres indígenas no se aprovechen, al tiempo que los sistemas formales de educación y, más adelante, las oportunidades de empleo, no redunden necesariamente en movilidad y empoderamiento socioeconómicos (Naciones Unidas, 2017b). Por ende, habida cuenta del reconocimiento limitado de sus competencias, así como de sus dificultades para acceder a la capacitación formal, las personas indígenas se apoyan cada vez más en la economía informal.

Al mismo tiempo, el mundo del trabajo de los pueblos indígenas se ha ido transformando. Estos pueblos participan, se adaptan y responden a lo que la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo describe como un “mundo del trabajo (que) se está transformando radicalmente impulsado por las innovaciones tecnológicas, los cambios demográficos, el cambio medioambiental y climático y la globalización, así como en un momento de desigualdades persistentes” (OIT, 2019f, página 2). Por ejemplo, el cambio climático, la degradación del suelo y la explotación de los recursos naturales están ejerciendo presión sobre los medios de subsistencia y las ocupaciones tradicionales de los pueblos indígenas, que a menudo dependen de la tierra y de la agricultura (OIT, 2017a). Las zonas tradicionales donde viven los pueblos indígenas también se caracterizan por la inseguridad de la tierra y el acceso limitado a los recursos naturales, la conectividad estructural y acceso a servicios públicos deficientes, y las oportunidades escasas de generación de ingresos. Además, las aspiraciones de muchas mujeres y hombres indígenas están cambiando con la búsqueda de nuevas oportunidades y la movilidad socioeconómica. La migración fuera de las zonas tradicionales se ha convertido en una estrategia importante para muchas mujeres y hombres indígenas que intentan mejorar su situación socioeconómica. En algunos casos, ello les ha conducido a trabajar en la economía formal y a crear empresas, incluidas cooperativas (OIT, 2016a). No obstante, en muchos otros casos, les ha llevado a una mayor dependencia en el trabajo asalariado, ocasional o estacional, tanto en las zonas rurales como urbanas, trabajando en explotaciones agrícolas, plantaciones, obras de construcción, minas y empresas informales, o como vendedores ambulantes o trabajadores domésticos, entre otras ocupaciones (Dhir, 2015; OIT, 2017b). También se ha observado que los trabajadores migrantes que pertenecen a grupos indígenas “pueden sentirse menos capaces de plantear conflictos con los empleadores, y tal vez perciban que los órganos judiciales y cuasijudiciales no les son favorables” (OIT, 2016f, página 179). Además, las transformaciones que viven los pueblos indígenas se asientan sobre la discriminación y las exclusiones socioeconómicas, los impactos de los conflictos, la falta de consideración por sus derechos y unos marcos institucionales deficientes (Naciones Unidas, 2009; Dhir, 2015; Banco Mundial, 2015; OIT, 2017b), que han contribuido a las desigualdades que configuran las experiencias de las mujeres y los hombres indígenas durante los períodos de cambio.

Sin embargo, algunos cambios socioeconómicos en curso han dado buenos resultados, inclusive a través de iniciativas impulsadas por la comunidad con el apoyo de políticas públicas. En algunos países, empresarios y comunidades indígenas están combinando activos locales (tierra, cultura y conocimientos tradicionales) para crear empresas competitivas que cumplan los objetivos de la comunidad para el desarrollo y beneficien a la región en su conjunto (OCDE, 2019). El análisis de estas oportunidades, así como un mejor conocimiento de los desafíos que llevan aparejados las desigualdades y las transformaciones

es fundamental para seguir avanzando. Si bien la disponibilidad de datos socioeconómicos sobre los pueblos indígenas sigue planteando dificultades para el mejor conocimiento de la situación de los pueblos indígenas en el mundo del trabajo, esta sección arroja algo de luz sobre la situación de las mujeres y de los hombres indígenas en los mercados de trabajo actuales.

### **Participación en el empleo**

En lo que respecta al acceso al empleo, el 63,3 por ciento de las personas indígenas están ocupadas, frente al 59,1 por ciento de las personas no indígenas (A lo largo de este informe, los estimados para personas no indígenas son para el mismo número de países para los cuales los estimados sobre personas indígenas han sido calculados).<sup>21</sup> Las tasas de empleo desglosadas por sexo muestran que las mujeres indígenas tienen menos oportunidades de empleo que los hombres indígenas; el 49,3 por ciento de las mujeres indígenas están ocupadas frente al 77,1 por ciento de los hombres indígenas (véase el gráfico 3.1).

Sin embargo, la mayor tasa de participación en el empleo de las personas indígenas a nivel global oculta notables diferencias en las condiciones de trabajo. Ello también puede ser el reflejo de la necesidad de las mujeres y los hombres indígenas, que tienden a ser más pobres que sus homólogos no indígenas, de conseguir un trabajo que les proporcione ingresos, aunque sean escasos (véase la sección 3.3 sobre pobreza). Así, por ejemplo, pocos trabajadores indígenas obtienen empleos bien remunerados en la economía formal con una protección social adecuada. Ello se debe principalmente a la sobreparticipación del empleo indígena en la agricultura y en ocupaciones que requieren pocas cualificaciones (ver apartado 3.2). Además, salvo algunas excepciones, las personas indígenas suelen tener contratos de corta duración caracterizados por la inestabilidad (Banco Mundial, 2015)

En estas tendencias globales del empleo se observan considerables variaciones de una región a otra. En África, por ejemplo, al analizar el total de la población en edad de trabajar, puede observarse que las personas indígenas tienen más probabilidades de estar ocupadas que las personas de grupos no indígenas (70,5 por ciento y 55,7 por ciento respectivamente). No obstante, un análisis desglosado por sexo muestra que sólo el 61,2 por ciento de las mujeres indígenas tienen un trabajo, un valor considerablemente inferior al correspondiente a los hombres indígenas (79,7 por ciento). Los hombres indígenas en África no solo registran una tasa de empleo superior que las mujeres indígenas, sino que tiene una probabilidad 17,4 puntos porcentuales mayor de estar empleados que sus homólogos no indígenas.

---

21 Estimaciones globales basados en información sobre 30 países que representan el 95 % de la población indígena. Ver Anexo A.3, sección A.3.1 para detalles metodológicos, cuadro A.3.1 para consultar año de encuesta y cuadro A.3.2 para consultar disponibilidad de datos.

También en Asia y el Pacífico, las mujeres indígenas registran una tasa menor de participación en el empleo que los hombres indígenas. El 46,9 por ciento de las mujeres indígenas trabajan a cambio de una remuneración o algún tipo de beneficio. Al mismo tiempo, la tasa de participación entre las mujeres no indígenas es 3,1 puntos porcentuales menor que la de las mujeres indígenas. La tasa de participación entre los hombres indígenas es la segunda más baja en todas las regiones, del 76,6 por ciento en el empleo, 2,1 puntos porcentuales mayor que la de los hombres no indígenas. De manera análoga, en América Latina y el Caribe la tasa de empleo de las personas indígenas es del 62,1 por ciento, 2,6 puntos porcentuales superior a la de las personas no indígenas. No obstante, las mujeres indígenas que viven en esta región registran la tasa de participación en el empleo más baja de todas las regiones (44,9 por ciento), que también es más baja que la tasa de empleo de los hombres indígenas (79,2 por ciento) y de las mujeres no indígenas (47,7 por ciento).

En estos contextos intervienen varios factores. Así, por ejemplo, en algunos países, la rápida transición de la agricultura a la industria (OIT, 2019g) ha reducido las oportunidades de empleo tradicional para las mujeres indígenas que viven en las zonas rurales (OIT, 2017b). Al mismo tiempo, los roles de género que prevalecen entre las comunidades indígenas, los factores culturales e históricos, así como su situación particularmente vulnerable en relación con la pobreza y la discriminación (Pavon, 2014; Hall y Patrinos, 2012), pueden provocar que las personas indígenas acepten cualquier empleo, aunque esté mal remunerado y tenga condiciones de trabajo deficientes. El acceso de las mujeres indígenas al empleo en particular se caracteriza a menudo por estar expuesto a situaciones de exclusión social y económica, discriminación, explotación, violencia y acoso, así como a otras violaciones de los derechos (OIT, 2017a; Thornberry, 2017; Gigler, 2009). El no reconocimiento de las competencias tradicionales en las oportunidades económicas que surgen puede ser otro factor importante (OIT, 2015a). Esta situación se ha visto agravada por la falta de servicios de atención y de infraestructuras que posibiliten el que las mujeres combinen el empleo remunerado con el trabajo de prestación de cuidados no remunerado (OIT, 2018a, 2019g; Dasgupta y otros autores, 2016). Es lo que ocurre especialmente en las zonas rurales, que a menudo carecen de infraestructuras básicas como el acceso al agua, lo que supone una carga de trabajo adicional para las mujeres. En algunos países, cuando los hombres emigran lejos de las áreas tradicionales, las mujeres indígenas se ven obligadas a dirigir explotaciones agrícolas y desempeñar otras actividades agrícolas mientras realizan labores de prestación de cuidados no remuneradas (Das y otros autores, 2018). Aunque una persona indígena tenga prácticamente las mismas probabilidades de estar empleada que una persona no indígena, las probabilidades de que participe en el empleo informal (véase el gráfico 3.8) o de que sea pobre (véase el apartado 3.3) son muy superiores.

En América del Norte, el 56,5 por ciento de las personas indígenas están empleadas, frente al 59,6 por ciento de las personas no indígenas. La diferencia obedece a que la tasa de empleo es menor para los hombres indígenas (59,8 por ciento) que para sus homólogos no indígenas (65,3 por ciento), así como en el caso de las mujeres indígenas (53,2 por ciento) y las mujeres no indígenas (54,1 por ciento). En el Canadá se han realizado estudios que indican que estas diferencias pueden atribuirse a factores como la falta de una educación, competencias y formación adecuadas, a la discriminación, a la escasez de empleo en las comunidades, así como a obstáculos asociados a la lengua y a la ubicación geográfica (OCDE, 2018).

Cuando se examinan los grupos de ingreso, se observa que las personas indígenas tienden a tener más oportunidades de trabajar que las personas no indígenas en los países de ingreso bajo, donde se registran las tasas de participación más altas. En los países de ingreso mediano-bajo las personas indígenas también registran tasas de participación en el empleo más altas que las personas no indígenas: El 63,1 por ciento de las personas indígenas están empleadas, frente al 53,3 por ciento de las personas no indígenas. La brecha es aún mayor en el caso de las mujeres, con un 44,8 por ciento de mujeres indígenas con empleo frente al 31,1 por ciento de mujeres no indígenas, siendo la diferencia algo menor en el caso de los hombres.

En los países de ingreso mediano-alto, el 56,0 por ciento de las personas indígenas están ocupadas, frente al 63,6 por ciento de las personas no indígenas. Una brecha similar se observa si se compara a las mujeres indígenas con las que no lo son (42,7 por ciento y 55,6 por ciento respectivamente). En particular, las mujeres indígenas en los países de ingreso mediano-alto registran las relaciones empleo-población más bajas de todos los grupos de ingreso, con un 42,7 por ciento de mujeres ocupadas (véase el gráfico 3.1). Por un lado, esta situación obedece a las menores oportunidades de empleo en la agricultura y a las mayores oportunidades de empleo en la industria y el sector de los servicios, donde no se reconocen las competencias tradicionales de las personas indígenas. Por otro lado, las ocupaciones tradicionales en el sector agrícola están sujetas a presiones cada vez mayores en relación con la tierra, por ejemplo por causa de las limitaciones en el acceso, la degradación del suelo y los efectos del cambio climático (OIT, 2017a). De manera análoga, también se observan brechas en las tasas de participación entre las poblaciones indígenas y no indígenas en los países de ingreso alto, del 56,9 por ciento y el 59,6 por ciento respectivamente (véase el gráfico 3.1).

**GRÁFICO 3.1. RELACIÓN EMPLEO-POBLACIÓN, POR SEXO Y POR CONDICIÓN DE PERSONA INDÍGENA, 2019**

Nota: Grupo de edad de 15 años y más. Porcentaje de población indígena y número de países cubiertos por las estimaciones: Global: 95 por ciento (30); África: 89 por ciento (10); Asia y el Pacífico: 97 por ciento (7); América Latina y el Caribe: 94 por ciento (11); América del Norte: 100 por ciento (2); países de ingreso bajo: 99 por ciento (7); países de ingreso mediano-bajo: 93 por ciento (9); países de ingreso mediano-alto: 98 por ciento (10); países de ingreso alto: 77 por ciento (4). Véase el anexo A.3, sección A.3.1 para los detalles relacionados con la metodología, el cuadro A.3.1 para consultar el año de la encuesta y el cuadro A.3.2 para consultar la disponibilidad de datos.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

A nivel global, los pueblos indígenas de 15 a 24 años de edad tienen más probabilidades de estar empleados que sus homólogos no indígenas, un 47,9% frente al 35,7%, lo que da lugar a una diferencia positiva de 12,2 puntos porcentuales en las tasas de empleo entre los jóvenes indígenas y no indígenas. La misma brecha para la población adulta es más de cuatro veces menor que para los jóvenes, con 2,9 puntos porcentuales (gráfico 3.2). Esto sugiere que los jóvenes indígenas podrían tener menos oportunidades educativas que los no indígenas (ONU, 2017b). La pobreza, y la necesidad de ganarse la vida, también pueden jugar un papel importante. En muchos países de ingresos bajos y medios bajos, donde la brecha en la participación en el empleo entre los jóvenes indígenas y no indígenas es la más alta (15,8 y 12,4 puntos porcentuales respectivamente), los pueblos indígenas tienen niveles educativos mínimos y a menudo son analfabetos. En algunos de estos países, el acceso a una educación de calidad sigue siendo un desafío importante. Algunos de los factores que conducen a esta situación, incluyen que las instituciones educativas no estén en capacidad de ofrecer cursos en lenguas indígenas, una proporción muy alta de alumnos por maestro, una capacidad débil para participar en metodologías culturalmente sensibles, o un calendario escolar que no tenga en cuenta las actividades tradicionales de la comunidad, como la caza o la cosecha. Además, las zonas remotas tienden a tener una infraestructura débil, las escuelas pueden estar situadas lejos de las comunidades indígenas o pueden ser incompatibles con el estilo de vida semi-nómada de ciertos grupos (Thornberry, 2017; CED et al., 2010). Por el contrario, en los países de altos ingresos, son los jóvenes no indígenas los que presentan mayores tasas de empleo.

**GRÁFICO 3.2. RELACIÓN EMPLEO-POBLACIÓN, POR EDAD, SEXO Y POR CONDICIÓN DE PERSONA INDÍGENA, 2019**



Nota: Porcentaje de población indígena y número de países cubiertos por las estimaciones: Global: 95 por ciento (30); África: 89 por ciento (10); Asia y el Pacífico: 97 por ciento (7); América Latina y el Caribe: 94 por ciento (11); América del Norte: 100 por ciento (2); países de ingreso bajo: 99 por ciento (7); países de ingreso mediano-bajo: 93 por ciento (9); países de ingreso mediano alto: 98 por ciento (10); países de ingreso alto: 77 por ciento (4). Véase el anexo A.3, sección A.3.1 para los detalles relacionados con la metodología, el cuadro A.3.1 para consultar el año de la encuesta y el cuadro A.3.2 para consultar la disponibilidad de datos. Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

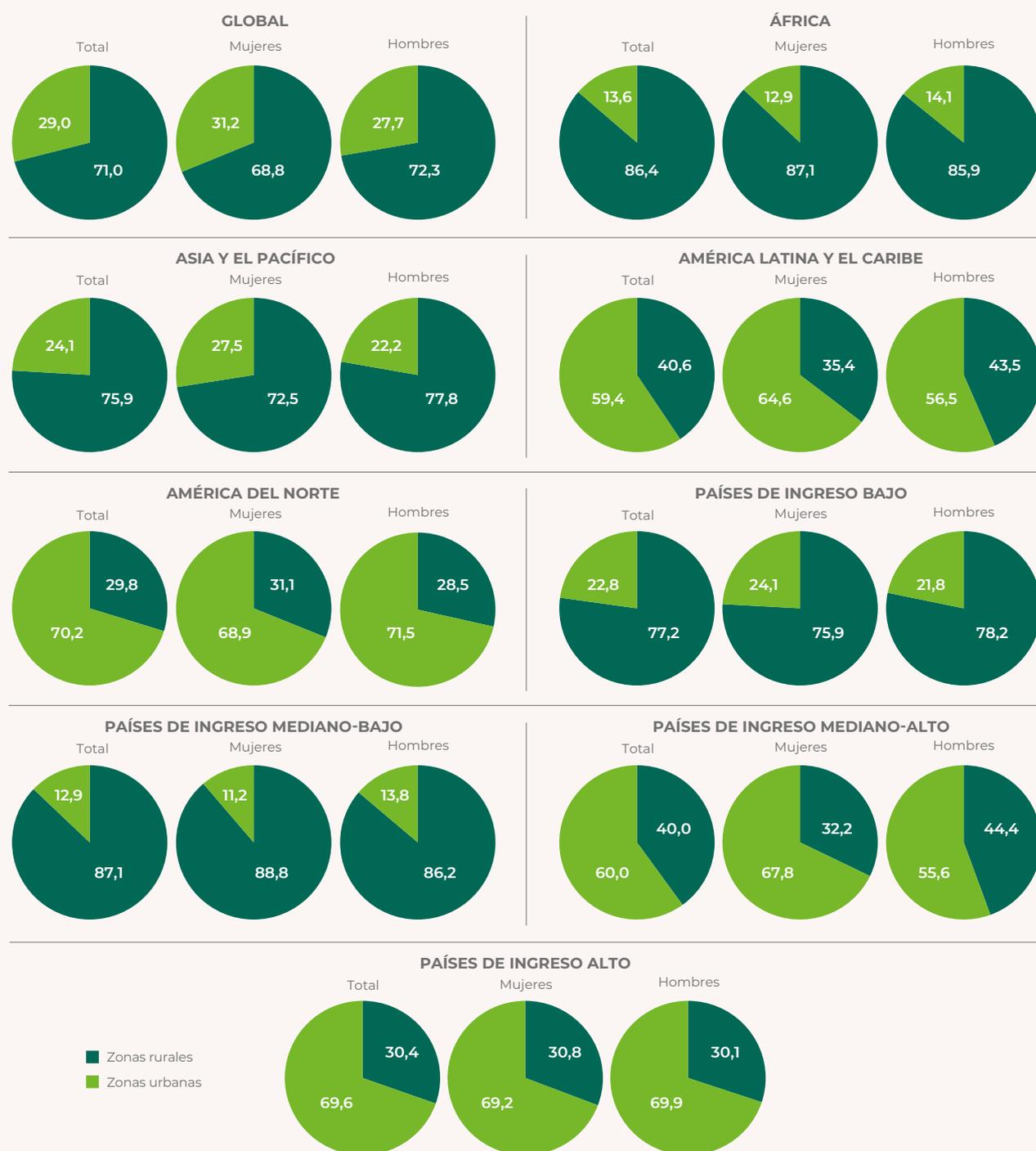
### ***Transformaciones en las zonas rurales y las zonas urbanas***

A nivel global, la mayoría de las personas indígenas con empleo residen en zonas rurales, a saber, el 71,0 por ciento. Las personas indígenas que trabajan en zonas rurales se dedican a diversas actividades económicas, de la agricultura y la silvicultura a la pesca y la elaboración de productos artesanales tradicionales. Si se observan los datos desglosados por sexo, la proporción de mujeres que trabaja en zonas rurales de entre todas las personas indígenas es del 68,8 por ciento, frente al 72,3 por ciento de los hombres (véase el gráfico 3.3). Esta situación obedece, en parte, a que si bien los hombres trabajan a menudo en la agricultura, las mujeres y las niñas indígenas que viven en zonas rurales no pueden acceder a oportunidades de empleo debido a las restricciones derivadas del tiempo que pasan dedicándose a actividades tradicionales de subsistencia y a tareas de cuidados no remuneradas (OIT, 2017b). Por un lado, las normas y prácticas tradicionales en relación con la gestión de los recursos hídricos por las mujeres indígenas, desempeñan un papel decisivo en la preservación de los recursos de propiedad común, así como de los conocimientos tradicionales (Rani y Oelz, 2019) pero, por otro lado, son actividades que a menudo no se reconocen como competencias o trabajo (Dhir y Ahearn, 2019). Además, los estudios realizados ponen de relieve, cada vez más, que, en particular cuando los hombres indígenas emigran, las mujeres indígenas “desempeñan un papel importante en la gestión de las explotaciones agrícolas y de cría de animales” (Das y otros autores, 2018, página 87). Al mismo tiempo, el empleo en las zonas rurales también puede ser en condiciones de explotación tanto para las mujeres como para los hombres indígenas, como cuando la migración entre zonas rurales para obtener ingresos les obliga a aceptar condiciones de trabajo deficientes, por ejemplo en plantaciones (Shash y otros autores, 2018).

La región de América Latina y el Caribe es un caso especial. Es una región donde la mayoría de las mujeres indígenas que trabajan viven en zonas urbanas (64,6 por ciento) y donde los hombres indígenas que trabajan también están sobrerrepresentados. En la región se está produciendo una importante transformación, y muchas personas indígenas han migrado de sus territorios tradicionales a zonas urbanas. Esta transformación puede atribuirse a una serie de factores, como los cambios en las aspiraciones, la escasez de oportunidades de empleo en la agricultura, las oportunidades escasas de generación de ingresos, la falta de infraestructuras adecuadas, así como la escasez cada vez mayor de recursos como consecuencia del cambio climático (OIT, 2017b, Carling y otros autores, 2015). La migración urbana tiene el potencial de ofrecer una mayor autonomía personal, en particular a las mujeres indígenas. Permite que las mujeres ganen su propio dinero, se desarrollen más allá de los niveles impuestos por las normas sociales de la comunidad, y se alejen

de la discriminación de género que experimentan en el acceso a las tierras y el control y la propiedad de éstas (Vinding y Kampbel, 2012). No obstante, las poblaciones indígenas que viven en zonas urbanas en América Latina y el Caribe siguen siendo muy vulnerables si se las compara con los residentes urbanos no indígenas. Así, por ejemplo, en países con grandes poblaciones indígenas como Bolivia, Ecuador, México y Perú, el porcentaje de personas indígenas que ocupan puestos de trabajo muy cualificados y estables es dos o tres veces menor que el de personas no indígenas (Banco Mundial, 2015). Al mismo tiempo, la migración emprendida por las mujeres y los hombres indígenas en otras regiones, como en Asia Meridional, ha provocado desventajas de distinta índole. Los estudios que están realizándose en Asia Meridional muestran que la identidad indígena, el sexo, la migración, la economía informal, la explotación y las condiciones de trabajo precarias están cada vez más relacionadas y configuran las vulnerabilidades socioeconómicas de las mujeres y los hombres indígenas en su paso de la economía rural al trabajo industrial urbano (Shash y otros autores, 2018).

**GRÁFICO 3.3. PROPORCIÓN DE PERSONAS INDÍGENAS OCUPADAS POR TIPO DE LUGAR DE RESIDENCIA Y POR SEXO, AÑO MÁS RECIENTE DISPONIBLE (PORCENTAJES)**



Nota: Grupo de edad de 15 años y más. Estimaciones globales, regionales y por grupo de ingreso ponderadas por la población indígena ocupada. Porcentaje de población indígena y número de países cubiertos por las estimaciones: Global: 92 por ciento (27); África: 86 por ciento (9); Asia y el Pacífico: 93 por ciento (6); América Latina y el Caribe: 92 por ciento (10); América del Norte: 100 por ciento (2); países de ingreso bajo: 99 por ciento (7); países de ingreso mediano-bajo: 84 por ciento (7); países de ingreso mediano alto: 98 por ciento (9); países de ingreso alto: 78 por ciento (4). Véase el Anexo A.3, cuadro A.3.1 para consultar el año de la encuesta y el cuadro A.3.2 para consultar la disponibilidad de datos.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

#### **Condición de maternidad o paternidad y resultados del mercado de trabajo**

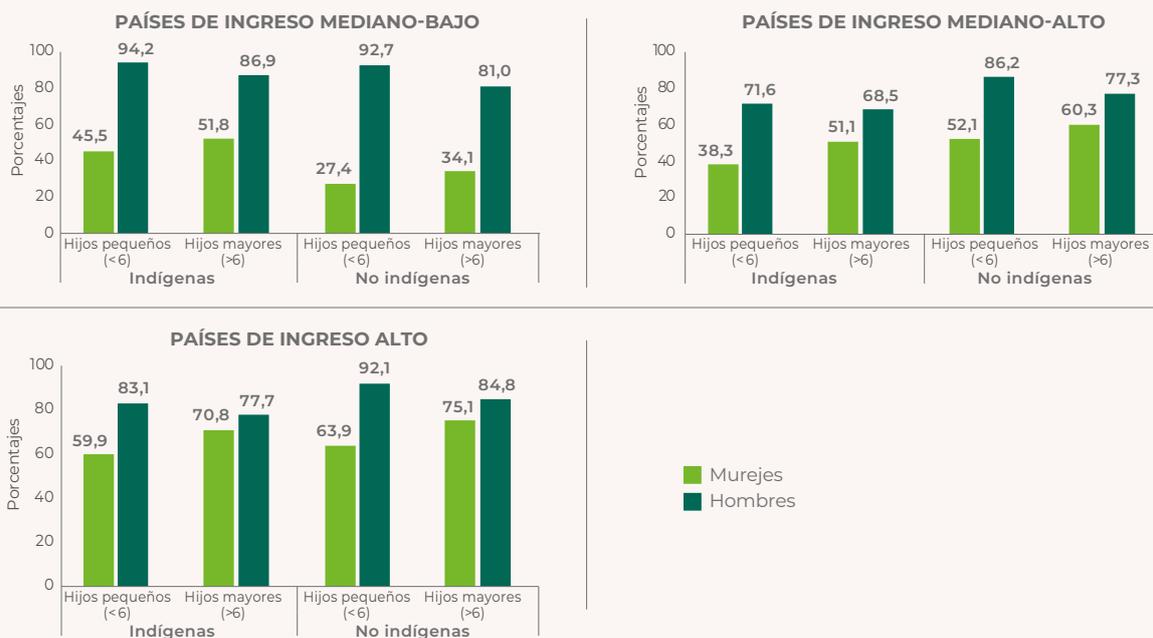
La condición de maternidad y paternidad, en particular de maternidad, para las personas indígenas incluye funciones y prácticas múltiples que difieren entre las comunidades y las poblaciones de todo el mundo. Las madres indígenas a menudo son responsables de la transmisión de enseñanzas y prácticas culturales de una generación a otra, y con frecuencia sobrellevan la carga del trabajo de cuidados no remunerado porque residen en zonas, habitualmente suburbios urbanos o zonas rurales remotas, donde los servicios de atención y cuidados son escasos o no existen (OIT, 2018a; Banco Mundial, 2015; National Collaborating Center for Aboriginal Health, 2012). Por estas razones, los desafíos a que se enfrentan las madres indígenas en el mercado de trabajo pueden ser aún mayores que aquellos a los que se enfrentan las madres que no lo son. La diferencia entre la tasa de empleo correspondiente a las mujeres que no tienen hijos menores de seis años y la correspondiente a las mujeres con hijos de corta edad ilustra que, a nivel mundial, existe una “penalización laboral por maternidad” (OIT, 2018a, 2019g; Grimshaw y Rubery, 2015).

En todas las regiones y grupos de ingreso, las mujeres indígenas que son madres tienen considerablemente menos posibilidades de estar empleadas que los hombres indígenas que son padres. Al mismo tiempo, las madres indígenas también tienen menos posibilidades de estar empleadas si se las compara con sus homólogas no indígenas en África (49,3 por ciento y 63,5 por ciento respectivamente) y en América del Norte (60,5 por ciento y 64,1 por ciento). Sin embargo, en América Latina y el Caribe las madres indígenas (66,2 por ciento) registran una tasa de empleo mucho más alta que las madres no indígenas (52,5 por ciento). Una posible explicación a esta tendencia es la intensa migración de zonas rurales a zonas urbanas de personas indígenas en la región, que ha generado más oportunidades de empleo para las madres indígenas, aunque de baja calidad (Banco Mundial, 2015).

Globalmente, las probabilidades de tener empleo de los padres de niños de corta edad son 40 puntos porcentuales mayores que las de las madres, independientemente de que sean indígenas o no. No obstante, cuando se compara a los padres indígenas con los que no lo son, los resultados difieren. La tasa de participación de los padres indígenas (86,4 por ciento) es 2,7 puntos porcentuales menor que la de sus homólogos no indígenas (89,1 por ciento). Este resultado revela que los padres indígenas tienen menos posibilidades de estar empleados que sus homólogos no indígenas, un factor que precisa de un estudio cualitativo más detallado.

**GRÁFICO 3.4. RELACIONES EMPLEO-POBLACIÓN DE MUJERES Y HOMBRES CON Y SIN HIJOS DE MENOS DE 6 AÑOS DE EDAD, POR SEXO Y POR CONDICIÓN DE PERSONA INDÍGENA, AÑO MÁS RECIENTE DISPONIBLE**





Nota: Países de ingreso alto, grupo de edad 25-54 años, países de ingreso mediano y bajo, grupo de edad 18-54 años (OIT, 2018a). Estimaciones globales, regionales y por grupo de ingreso ponderadas por la población indígena y no indígena en edad de trabajar. Porcentaje de población indígena y número de países cubiertos por las estimaciones: Global: 62 por ciento (16); África: 12 por ciento (3); Asia y el Pacífico: 80 por ciento (5); América Latina y el Caribe: 24 por ciento (7); América del Norte: 76 por ciento (1); países de ingreso bajo: 24 por ciento (3); países de ingreso mediano-bajo: 64 por ciento (6); países de ingreso mediano-alto: 77 por ciento (5); países de ingreso alto: 47 por ciento (2). Véase el Anexo A.3, cuadro A.3.1 para consultar el año de la encuesta y el cuadro A.3.2 para consultar la disponibilidad de datos.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

### ***Educación y resultados del mercado de trabajo***

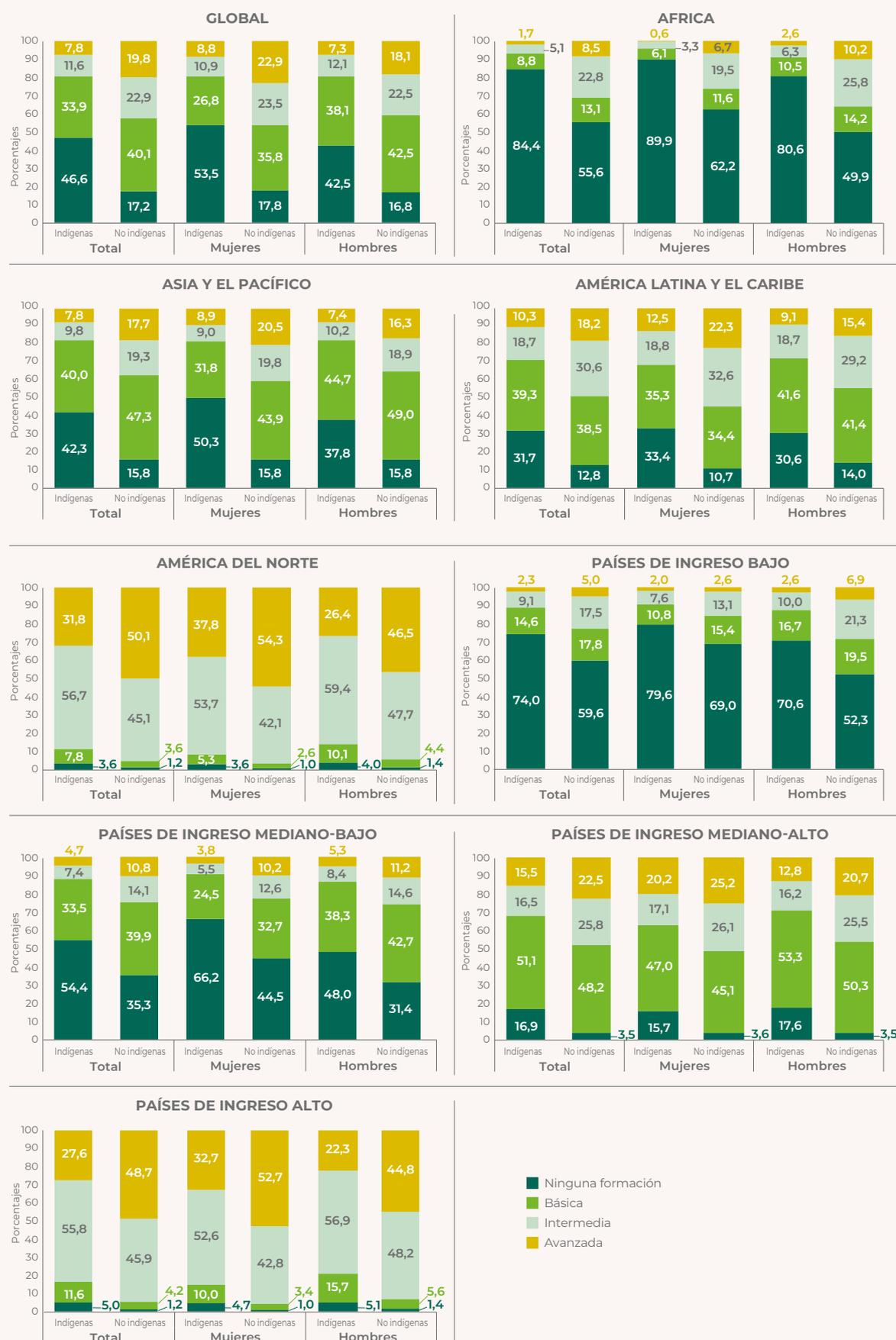
La educación es un factor importante que afecta el acceso y la progresión en el mercado laboral (OIT, 2019g). A pesar de los impresionantes progresos realizados en la reducción de la brecha general de logros educativos en los últimos 40 años (OIT 2018a), a nivel global y en todas las regiones y grupos de ingresos, los niveles de educación de los pueblos indígenas siguen siendo muy inferiores a los de la población no indígena. El gráfico 3.5 muestra que el 46,6% de las personas indígenas adultas en ocupación no tienen educación<sup>22</sup>, en comparación con el 17,2% de sus homólogos no indígenas, lo que hace que los pueblos indígenas tengan casi 30 puntos porcentuales más de probabilidades de no tener educación en comparación con los no indígenas. El desglose por sexo revela que las mujeres indígenas en ocupación tienen los logros educativos más bajos, ya que el 53,5% de las mujeres indígenas no tienen educación. Las mujeres indígenas que viven en África son las más desfavorecidas de todas las regiones y grupos de ingresos en lo que respecta al rendimiento educativo, ya que el 89,9% de ellas no recibió educación, en comparación con el 62,2% de sus homólogas no indígenas. El gráfico 3.5 muestra además que las mujeres y los hombres indígenas se enfrentan a problemas particulares en el logro de la educación avanzada. A nivel global, sólo el 7,8% de la población indígena tienen un título universitario (educación superior), en comparación con casi el 20% de la población no indígena. Esas desigualdades en el nivel educativo tienen profundas repercusiones en la calidad del trabajo que pueden conseguir las mujeres y los hombres indígenas, y repercuten en los ingresos que reciben y en sus posibilidades de movilidad socioeconómica.

Esta situación está provocada por el modo en que el sistema educativo está estructurado en muchos países, así como por la desigualdad que existe en el acceso a la educación de los grupos indígenas. Así, por ejemplo, es posible que los padres de niños indígenas no puedan permitirse enviar a sus hijos a la escuela primaria que, si bien es obligatoria y gratuita en muchos países, conlleva de todos modos una serie de gastos, como el material escolar, la matrícula, los trámites administrativos y el comedor. Estos gastos pueden ser prohibitivos y a menudo impiden que los niños indígenas asistan a la escuela primaria, puedan seguir con la educación secundaria y superior (Thornberry 2017; Naciones Unidas, 2011; CED y otros autores, 2010; RFUK y OCDH, 2006), y accedan luego al mercado de trabajo.

---

22 La categoría no educación podría incluir también a los encuestados que sólo alcanzaron la educación infantil temprana (CINE 0).

**GRÁFICO 3.5. DISTRIBUCIÓN POR NIVEL DE EDUCACIÓN ALCANZADO DE LA POBLACIÓN OCUPADA, POR CONDICIÓN DE PERSONA INDÍGENA Y POR SEXO, GRUPO DE EDAD 25 AÑOS Y MÁS, AÑO MÁS RECIENTE DISPONIBLE**



Nota: Estimaciones globales, regionales y por grupo de ingreso ponderadas por la población indígena y no-indígena ocupada. Porcentaje de población indígena y número de países cubiertos por las estimaciones: Global: 95 por ciento (30); África: 89 por ciento (10); Asia y el Pacífico: 97 por ciento (7); América Latina y el Caribe: 94 por ciento (11); América del Norte: 100 por ciento (2); países de ingreso bajo: 99 por ciento (7); países de ingreso mediano-bajo: 93 por ciento (9); países de ingreso mediano alto: 98 por ciento (10); países de ingreso alto: 77 por ciento (4). Véase el Anexo A.3, cuadro A.3.1 para consultar el año de la encuesta y el cuadro A.3.2 para consultar la disponibilidad de datos.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

Los obstáculos a que se enfrentan los niños indígenas para acceder a la educación provoca desigualdades en etapas posteriores de sus vidas, cuando ya como adultos acceden al mercado de trabajo y se enfrentan a obstáculos para obtener mejores empleos. Estas desventajas son uno de los determinantes clave de la situación de las personas indígenas en el empleo. Para ilustrar esta situación, el gráfico 3.6. presenta la situación en el empleo de las personas indígenas y las personas no indígenas por sexo, clasificada siguiendo la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE-93). Esta doble comparación destaca en mayor medida las disparidades que el mercado impone a las personas indígenas. Globalmente, la proporción de trabajadores asalariados y a sueldo es menor entre las personas indígenas (27,9 por ciento) que entre la población no indígena (49,1 por ciento). Esta situación es una realidad a nivel mundial y en todas las regiones y grupos de ingreso, a excepción de América del Norte. Las diferencias son particularmente destacadas en Asia y en América Latina y el Caribe, donde las probabilidades de que las personas indígenas tengan un empleo asalariado o a sueldo son entre 19,8 y 12,4 puntos menores respectivamente que las de sus homólogos no indígenas. Muchas personas indígenas de estas regiones son comerciantes y productores autónomos, trabajadores por cuenta propia o trabajadores ocasionales o subcontratados, que trabajan a cambio de una remuneración baja (Vinding y otros autores, 2012). Además, en todo el mundo, las mujeres indígenas tienen casi la mitad de probabilidades de participar en el empleo asalariado y a sueldo y el doble de hacerlo como trabajadoras familiares auxiliares si se las compara con las mujeres no indígenas, lo que indica el desafío permanente a que se enfrentan para acceder al trabajo remunerado no tradicional. Al mismo tiempo, en todos los grupos de ingreso, la brecha entre las personas indígenas ocupadas y las personas no indígenas asalariadas se cierra a medida que aumenta la renta nacional; pero incluso en los países de ingreso alto, las mujeres y los hombres indígenas siguen teniendo más probabilidades de trabajar por cuenta propia y menos de ser asalariados o de trabajar a sueldo que sus homólogos no indígenas (véase el gráfico 3.6).

**GRÁFICO 3.6. SITUACIÓN EN EL EMPLEO (CISE-93), POR REGIÓN, POR GRUPO DE INGRESO, POR CONDICIÓN DE PERSONA INDÍGENA Y POR SEXO, 2019**



Nota: Grupo de edad de 15 años y más. Porcentaje de población indígena y número de países cubiertos por las estimaciones: Global: 95 por ciento (28); África: 86 por ciento (8); Asia y el Pacífico: 97 por ciento (7); América Latina y el Caribe: 94 por ciento (11); América del Norte: 100 por ciento (2); países de ingreso bajo: 99 por ciento (7); países de ingreso mediano-bajo: 91 por ciento (8); países de ingreso mediano alto: 99 por ciento (9); países de ingreso alto: 78 por ciento (4). Véase el anexo A.3, sección A.3.1 para los detalles relacionados con la metodología, el cuadro A.3.1 para consultar el año de la encuesta y el cuadro A.3.2 para consultar la disponibilidad de datos. Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

### ***Brecha salarial de los pueblos indígenas***

A menudo, los salarios se consideran un indicador de la calidad del trabajo, dado que el trabajo asalariado y a sueldo suele asociarse a mejores condiciones de trabajo. Pero la remuneración de las personas indígenas, aunque sean asalariadas, sigue siendo menor. El gráfico 3.7 presenta estimaciones de la brecha salarial entre personas indígenas y no indígenas por sexo y proporciona información sobre la diferencia salarial que sufren las personas indígenas. La brecha salarial que sufren las personas indígenas se calcula comparando los salarios por hora de las personas no indígenas y de las personas indígenas. Una brecha salarial positiva quiere decir que las personas indígenas cobran menos que sus homólogas no indígenas. Globalmente, las personas indígenas ganan un 18,5 por ciento menos que las personas no indígenas, y ello ocurre en todas las regiones y grupos de ingreso. La brecha salarial que sufren las personas indígenas es mayor en América Latina y el Caribe (31,2 por ciento) y menor en América del Norte (7,9 por ciento). Sin excepción, cuando se compara a las mujeres indígenas con sus homólogas no indígenas, se observa que sufren una brecha salarial (8,2 por ciento), menor que la que sufren los hombres indígenas si se los compara con los hombres no indígenas. Los hombres indígenas ganan casi una cuarta parte menos (24,4 por ciento) que los hombres no indígenas (véase el gráfico 3.7). La discriminación sigue siendo una de las causas subyacentes de que las personas indígenas estén peor remuneradas que las no indígenas, aunque sean asalariadas. Por ejemplo, en el trabajo doméstico en Guatemala, las trabajadoras domésticas que son indígenas ganan menos que las trabajadoras domésticas que no lo son (OIT, 2017d). Incluso aunque se hayan fijado salarios mínimos, cabe señalar que se han observado mayores brechas de cumplimiento en el caso de las personas indígenas, siendo habitual que las mujeres indígenas se enfrenten a desventajas agravadas (Rani y otros autores, 2013). Otros factores que contribuyen a esta situación son el nivel educativo menor, la mayor probabilidad de residir en zonas rurales, donde los trabajos bien remunerados son escasos, y la mayor carga de trabajo de cuidados no remunerado debido a las familias más numerosas y extendidas. Los salarios menores de las personas indígenas también pueden obedecer a la sobrerrepresentación de las mujeres y los hombres indígenas en la economía informal (Naciones Unidas, 2014c; OIT, 2018g).

**GRÁFICO 3.7. BRECHA SALARIAL BASADA EN LOS SALARIOS PROMEDIOS POR HORA, POR SEXO**

Nota: Grupo de edad de 15 años y más. Estimaciones globales, regionales y por grupo de ingreso ponderadas por la población indígena y no indígena asalariada y a sueldo. Porcentaje de población indígena y número de países cubiertos por las estimaciones: Global: 38 por ciento (19); África: 4,6 por ciento (2); Asia y el Pacífico: 44 por ciento (4); América Latina y el Caribe: 42 por ciento (11); América del Norte: 100 por ciento (2); países de ingreso bajo: 18 por ciento (2); países de ingreso mediano-bajo: 9,5 por ciento (9); países de ingreso mediano alto: 82 por ciento (7); países de ingreso alto: 79 por ciento (5). Véase el Anexo A.3, cuadro A.3.1 para consultar el año de la encuesta y el cuadro A.3.2 para consultar la disponibilidad de datos.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

### **Dependencia de la economía informal**

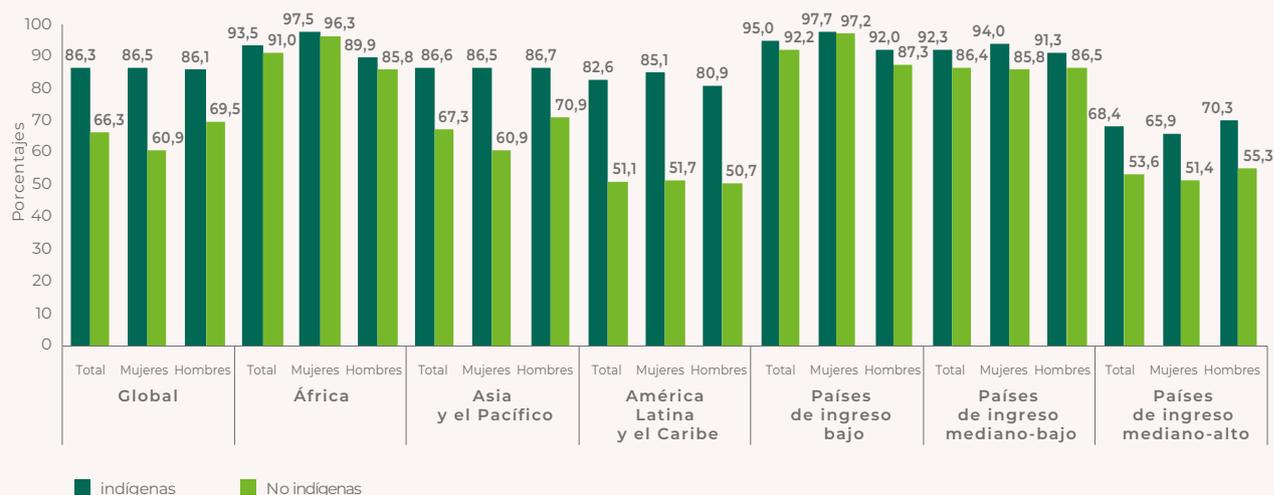
Cuando las personas indígenas intentan encontrar un empleo, a menudo se ven circunscritas a empleos en la economía informal (Naciones Unidas, 2014c, OIT, 2015a). Esta situación se pone de manifiesto en el gráfico 3.8, donde puede observarse que, sin excepción, a nivel global, y en todas las regiones y todos los grupos de ingreso, los pueblos indígenas tienen más probabilidades de participar en la economía informal. En particular, el 86,3 por ciento de la población indígena a nivel global tiene un empleo informal frente al 66,3 por ciento de las personas no indígenas<sup>23</sup>, lo que implica que las personas indígenas son 20 puntos porcentuales más propensas a trabajar en la economía informal que sus homólogos no indígenas. La brecha entre la participación en la informalidad de las personas indígenas y las personas no indígenas es mayor en América Latina y el Caribe, donde la tasa de informalidad entre las personas indígenas es del 86,6 por ciento, 31,5 puntos porcentuales mayor que la de las personas no indígenas (51,1 por ciento). También es una región

<sup>23</sup> El empleo informal, como proporción del empleo total por condición indígena, cubre 14 países en los que se dispone de datos, por lo que difiere de la estimación global oficial de la OIT sobre la tasa de informalidad del 61,2% presentada en la OIT, 2018i. Véase el Anexo A.3, sección A.3.1 para detalles metodológicos, el cuadro A.3.1 para consultar año de la encuesta, y el cuadro A.3.2 para consultar la disponibilidad de datos.

donde la dependencia económica que tienen los pueblos indígenas en las zonas urbanas es mayor, como se ha señalado antes, lo que puede explicar por qué las personas indígenas se ven obligadas a recurrir a la economía informal cuando migran de las zonas rurales.

En lo que respecta a las mujeres indígenas, la situación es aún más grave. Las mujeres indígenas registran tasas de informalidad mayores que las mujeres no indígenas, y sus probabilidades de trabajar en la economía informal están 25,6 puntos porcentuales por encima. Esto concuerda con el hecho de que las mujeres indígenas participan a menudo en actividades de baja productividad que no generan ingresos suficientes para sacarlas de la pobreza (véase sección a continuación) y están expuestas a la inseguridad alimentaria (Banco Mundial, 2015). Además, las mujeres indígenas siguen siendo vulnerables a la explotación, la violencia y el acoso en la economía informal, especialmente cuando emigran lejos de las zonas tradicionales. Un informe interagencial de las Naciones Unidas de 2013 puso de relieve la magnitud de la violencia contra las niñas, las adolescentes y las mujeres indígenas y la amenaza que representaba. Observó asimismo que hay países en la región de Asia y el Pacífico que sirven como país de origen, tránsito o destino de trata de niños o como una combinación de los tres, lo que convierte a las mujeres y las niñas indígenas en particular en especialmente vulnerables a la trata para explotación sexual en esos países (UNICEF y otros autores, 2013).

Las violaciones de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de los pueblos indígenas siguen siendo motivo de preocupación especial. Así, por ejemplo, en relación con el trabajo forzoso, "la servidumbre por deudas es una práctica particularmente habitual en zonas rurales y afecta a trabajadores agrícolas y miembros de comunidades indígenas pobres" (OIT, 2015e, página 7). También se han observado indicios de incidencia elevada de las peores formas de trabajo infantil entre los pueblos indígenas en varios países (OIT, 2015a; Larsen, 2003). El desconocimiento de la legislación del trabajo en vigor así como de los derechos de los pueblos indígenas es también un problema que sitúa a las mujeres y los hombres indígenas en situación de vulnerabilidad frente a la explotación y a las violaciones de derechos laborales. En América Latina, el movimiento sindical ha estado colaborando con los pueblos indígenas y sus organizaciones, lo que ha contribuido a mejorar sus conocimientos y capacidades (OIT, 2015b). Al mismo tiempo, muchas mujeres y hombres indígenas siguen colaborando de manera limitada con los sindicatos. Las vulnerabilidades socioeconómicas de los pueblos indígenas también persisten por el limitado acceso que tienen al apoyo para formalizar sus actividades generadoras de ingresos, inclusive a través de la creación de pequeñas empresas, y para mejorar su productividad y su acceso a la protección social (Naciones Unidas, 2014c, OIT, 2018f).

**GRÁFICO 3.8. EMPLEO INFORMAL COMO PROPORCIÓN DEL TOTAL DEL EMPLEO<sup>24</sup>, POR CONDICIÓN DE PERSONA INDÍGENA Y POR SEXO, 2019**

Nota: Grupo de edad de 15 años y más. Porcentaje de población indígena y número de países cubiertos por las estimaciones: Global: 61 por ciento (14); África: 5 por ciento (2); Asia y el Pacífico: 80 por ciento (5); América Latina y el Caribe: 36 por ciento (7); países de ingreso bajo: 18 por ciento (2); países de ingreso mediano-bajo: 63 por ciento (4); países de ingreso mediano alto: 82 por ciento (7). Véase el anexo A.3, sección A.3.1 para los detalles relacionados con la metodología, el cuadro A.3.1 para consultar el año de la encuesta y el cuadro A.3.2 para consultar la disponibilidad de datos.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

### Segregación sectorial

En la sección dedicada a la población se señaló que los pueblos indígenas son más susceptibles de vivir en zonas rurales, por lo que no sorprende que busquen empleo en la agricultura y en actividades relacionadas estrechamente con su entorno local. La sobrerrepresentación de los pueblos indígenas en el sector agrícola (agricultura, silvicultura y pesca) es otra causa de la brecha salarial que afecta a los pueblos indígenas al ser la agricultura uno de los sectores menos productivos y con mayor grado de informalidad y de empleo precario (OIT, 2018b). A nivel global, el 55,0 por ciento de la población indígena ocupada trabaja en la agricultura, frente al 26,9 por ciento de la población no indígena. En muchos países, la pérdida de acceso a las tierras tradicionales, así como la degradación del suelo debido a la deforestación y al cambio climático han llevado a las personas indígenas a buscar empleo en la producción intensiva de cultivos o en la agricultura a gran escala, trabajando a menudo en la economía informal en condiciones de explotación laboral

24 Ver nota al pie 23.

(Thornberry, 2017). La situación es similar en todas las regiones y grupos de ingreso. En Asia Meridional, por ejemplo, los estudios muestran que las mujeres y los hombres indígenas migran de zonas rurales a otras zonas rurales para trabajar en plantaciones en condiciones de explotación (Shash y otros autores, 2018).

A pesar de la creencia generalizada de que las personas indígenas trabajan principalmente en actividades agrícolas, el gráfico 3.9 muestra que, a nivel global, el 17,3 por ciento trabaja en servicios de mercado (comercio, transporte, alojamiento y restauración, y servicios empresariales y administrativos). Al mismo tiempo, el 9,8 por ciento de la población indígena trabaja en servicios no relacionados con el mercado (administración pública, comunidad, servicios y actividades sociales y de otro tipo), el 9,0 por ciento en la construcción y el 7,9 por ciento en la manufactura. Se observa una situación similar en el empleo sectorial, si se desglosan los datos por sexo, excepto en el sector de la construcción. La proporción de mujeres indígenas que trabaja en el sector de la construcción es más elevada (3,6 por ciento) que la de mujeres no indígenas (1,5 por ciento). En otras palabras, a nivel mundial, el 3,6 por ciento de las mujeres indígenas está empleada en la construcción frente al 1,5 por ciento de mujeres no indígenas (véase el gráfico 3.9). Las mujeres indígenas que trabajan en el sector de la construcción suelen ser asalariadas informales y tienen remuneraciones muy bajas. Un estudio de la OIT de 2017 realizado en Bolivia recoge las experiencias de mujeres indígenas que trabajan en la construcción. Un participante en el estudio declaró: “Me hacían trabajar gratis, no me pagaban. Si en ese momento hubiera conocido mis derechos laborales, hubiera podido reclamar “. (OIT, 2017c).

De manera análoga, también en los sectores relacionados con la manufactura o los servicios, las experiencias de las mujeres y los hombres indígenas se caracterizan a menudo por las condiciones de trabajo deficientes y la falta de respeto por sus derechos. En algunos países de Asia Meridional la combinación de discriminación, pobreza y necesidad imperiosa de obtener ingresos también ha empujado a algunas personas indígenas hacia industrias donde la explotación y las condiciones de trabajo precarias están muy extendidas (Shash y otros autores, 2018; OIT 2016b). No obstante, también hay casos en los que las personas indígenas, que están experimentando cambios en sus aspiraciones, están creando empresas y generando empleo, al tiempo que se adaptan a una economía en transformación. Un buen ejemplo

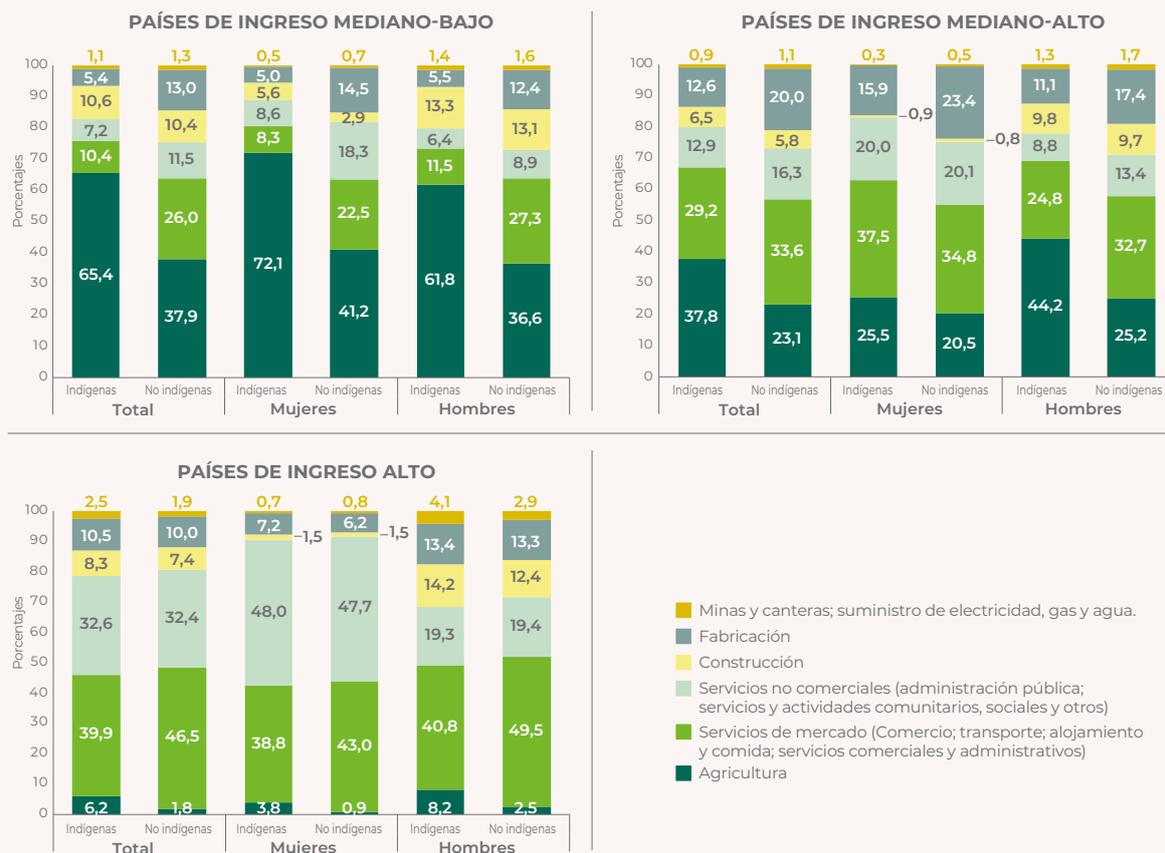
lo encontramos en Australia, con la unión de la economía digital a los conocimientos tradicionales a través de una empresa dirigida por personas indígenas para desarrollar el paisaje cultural en aras de la conservación del patrimonio (Cooper y Kruglikova, 2019). De manera análoga, pequeñas cooperativas para producir aceite de argán dirigidas por mujeres indígenas en Marruecos están combinando métodos tradicionales con métodos modernos para producir a gran escala, y están suministrando al mercado internacional (OIT, 2016a).

En el sector minero, una opción de empleo destacada, en particular para las personas indígenas en las zonas rurales (Naciones Unidas, 2014c), las mujeres y los hombres registran un índice de ocupación cercano al de sus homólogos no indígenas. A nivel global, casi el 1,1 por ciento de las personas indígenas y el 1,3 por ciento de las personas no indígenas trabajan en el sector minero. No obstante, los hombres indígenas tienen más probabilidades de estar empleados en el sector minero que las mujeres indígenas (1,4 por ciento y 0,4 por ciento respectivamente). En América del Norte, la participación de las personas indígenas en el sector minero es la más alta (2,5 por ciento), y su probabilidad de estar ocupadas en el sector minero es un 38,9 por ciento mayor que para las personas no indígenas. La expansión de las operaciones de la industria minera dentro o cerca de los territorios tradicionales y la consecuente erosión de la tierra y los recursos naturales es un buen indicador de la participación mayor de los trabajadores indígenas, en particular hombres, en el sector minero (Cooney, 2013; Tomei, 2005). Recientemente, también se han constituido cooperativas indígenas que autogestionan el uso de los recursos mineros en algunos países, cuyo potencial para empoderar a los pueblos indígenas sigue siendo objeto de controversia (Eichler, 2018).

Las cifras sobre segregación sectorial proporcionan una valiosa visión del mundo del trabajo en transformación para los pueblos indígenas. Cada vez más, las fuentes de generación de ingresos para los pueblos indígenas se diversifican y trascienden el sector agrícola, inclusive en la economía rural, como puede observarse en el sector minero. No obstante, estas transformaciones están produciéndose con un telón de fondo de discriminación y desventajas, que siguen obstaculizando enormemente la superación de la pobreza para los pueblos indígenas.

**GRÁFICO 3.9. EMPLEO POR TIPO DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, POR CONDICIÓN DE PERSONA INDÍGENA Y POR SEXO, 2019**





Nota: Grupo de edad de 15 años y más. Porcentaje de población indígena y número de países cubiertos por las estimaciones: Global: 82 por ciento (23); África: 7 por ciento (3); Asia y el Pacífico: 97 por ciento (7); América Latina y el Caribe: 94 por ciento (11); América del Norte: 100 por ciento (2); países de ingreso bajo: 17 por ciento (2); países de ingreso mediano-bajo: 92 por ciento (8); países de ingreso mediano alto: 99 por ciento (9); países de ingreso alto: 78 por ciento (4). Véase el anexo A.3, sección A.3.1 para los detalles relacionados con la metodología, el cuadro A.3.1 para consultar el año de la encuesta y el cuadro A.3.2 para consultar la disponibilidad de datos.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

### 3.3. PERSISTENCIA DE LA POBREZA

Las desigualdades que se observan en el mundo del trabajo para las mujeres y los hombres indígenas están teniendo profundas consecuencias en la eliminación de la pobreza entre estos pueblos. Esta sección proporciona una evaluación de la pobreza entre los pueblos indígenas basada en datos disponibles de 23 países que albergan al 83 por ciento de la población indígena global. A nivel mundial se observa una disminución considerable de la pobreza extrema, del 35,9 por ciento de personas que vivían con menos de 1,90 dólares de los Estados Unidos<sup>25</sup> al día en 1990 a casi un 10 por ciento en 2015. Esta situación se atribuye, en parte, al rápido crecimiento del PIB en las economías emergentes (World Bank PovcalNet, 2019). Sin embargo, los pueblos indígenas no han participado de los beneficios del crecimiento en la misma medida que sus homólogos no indígenas (Banco Mundial, 2011). Entre los factores que revisten una importancia fundamental se encuentran la tasa de informalidad mayor entre las personas indígenas que trabajan, su sobrerrepresentación en las poblaciones rurales, los obstáculos a que se enfrentan en relación con la propiedad de la tierra y el acceso en general a los recursos naturales y productivos, así como su acceso deficiente a la educación, los servicios de cuidados y las infraestructuras. Como resultado, los pueblos indígenas se encuentran a menudo entre los más pobres de los pobres en lo que a ingresos, consumo y activos se refiere (Hall y Patrinos, 2012).

La población indígena que habita en 23 países que representan el 83 por ciento de la población indígena global constituyen el **18.7 por ciento de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema**, a saber, aquellas personas que viven con menos de 1,90 dólares de los Estados Unidos al día.<sup>26</sup> Un análisis de la pobreza basado en la línea de pobreza de 3,20 dólares de los Estados Unidos al día<sup>27</sup> muestra que los pueblos indígenas representan el 14,4 por ciento de los pobres, mientras que si se basa en la línea de pobreza de 5,50 dólares de los Estados Unidos al día<sup>28</sup>, los pueblos indígenas representan el 12,5 por ciento de los pobres (véase el gráfico 3.9). Las personas indígenas representan el 20,8 por ciento de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema en las zonas rurales, son las personas que viven con menos de 1,90 dólares de los Estados Unidos al día; si se utiliza el umbral de pobreza de 3,20 dólares de los Estados Unidos al día, el valor es del 16,1 por ciento, y si se aplica el de 5,50 dólares de los Estados Unidos al día, el valor es del 14,3 por ciento. Una situación similar de sobrerrepresentación de los pueblos indígenas y tribales entre los pobres se observa en las zonas urbanas a nivel global, donde los valores son del 14,2 por ciento, 9,9 por ciento y 10,2 por ciento respectivamente.

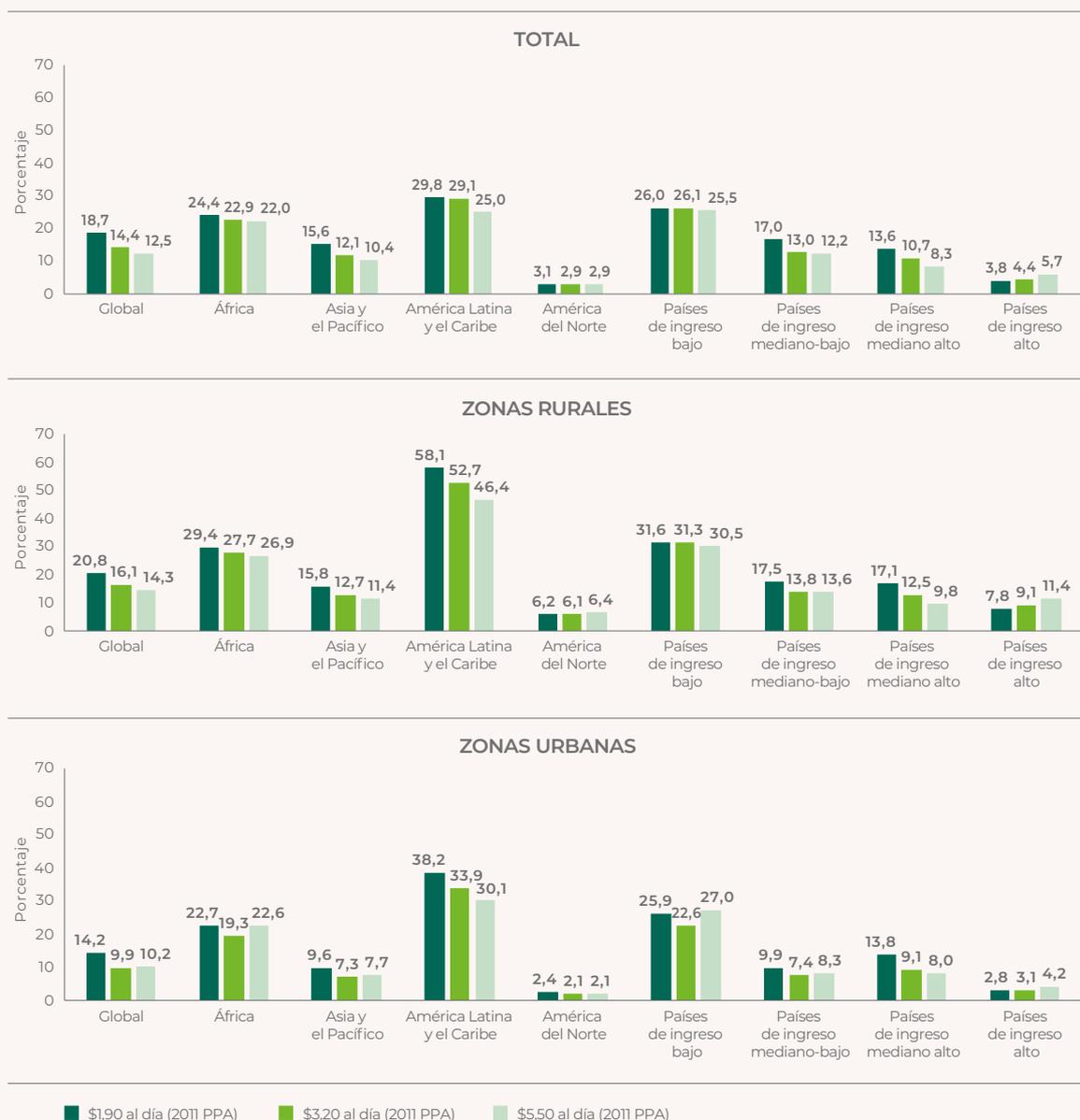
25 Expresado en paridad del poder adquisitivo (PPA) al tipo de cambio de 2011.

26 La extrema pobreza se define utilizando el umbral internacional de pobreza de 1,90 dólares al día. La línea de pobreza extrema se expresa en dólares de EE.UU., pero cuando se utiliza para medir la pobreza, la línea es convertida a las monedas locales a través de los tipos de cambio de paridad de poder adquisitivo (PPA), en un intento de para asegurar que tenga el mismo poder adquisitivo en todos los países (Ferreira et al. 2015). Allí podría haber discrepancias entre las estimaciones presentadas en este informe y el recuento de la tasa de pobreza utilizando las líneas de pobreza nacionales.

27 Expresado en paridad del poder adquisitivo (PPA) al tipo de cambio de 2011.

28 Ibidem.

**GRÁFICO 3.10. PROPORCIÓN DE PERSONAS INDÍGENAS ENTRE LAS PERSONAS POBRES BASADA EN LAS LÍNEAS DE POBREZA DE 1,90, 3,20 Y 5,50 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA AL DÍA, AÑO MÁS RECIENTE DISPONIBLE**



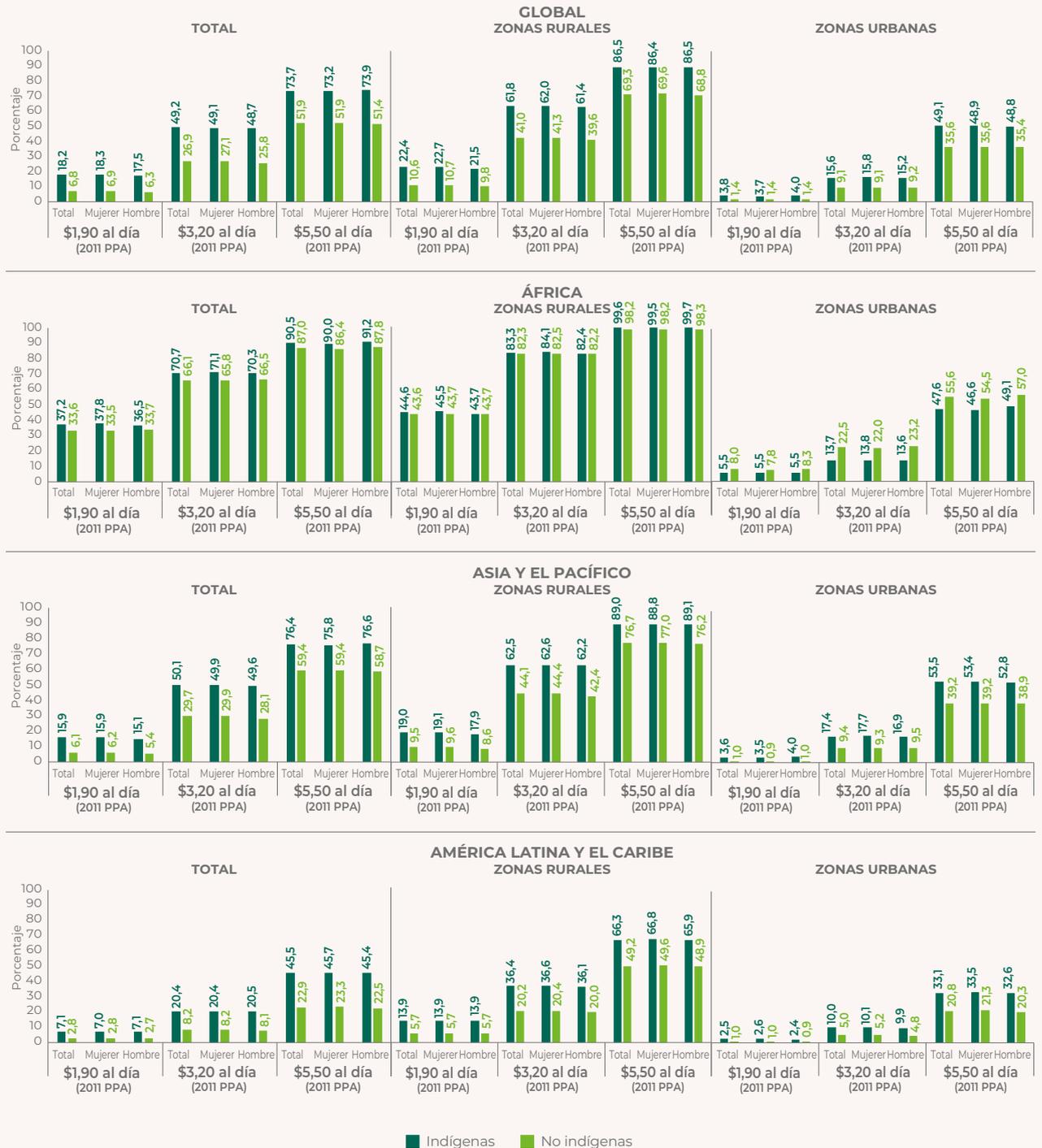
Nota: Porcentaje de personas indígenas y número de países cubiertos por las estimaciones: Global: 83 por ciento (23); África: 85 por ciento (7); Asia y el Pacífico: 80 por ciento (5); América Latina y el Caribe: 90 por ciento (9); América del Norte: 100 por ciento (2); países de ingreso bajo: 95 por ciento (2); países de ingreso mediano-bajo: 67 por ciento (6); países de ingreso mediano alto: 98 por ciento (7); países de ingreso alto: 75 por ciento (5). Véase el anexo A.4, sección A.4.1 para consultar los detalles relacionados con la metodología y el cuadro A.4.1 para consultar el año de la encuesta.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

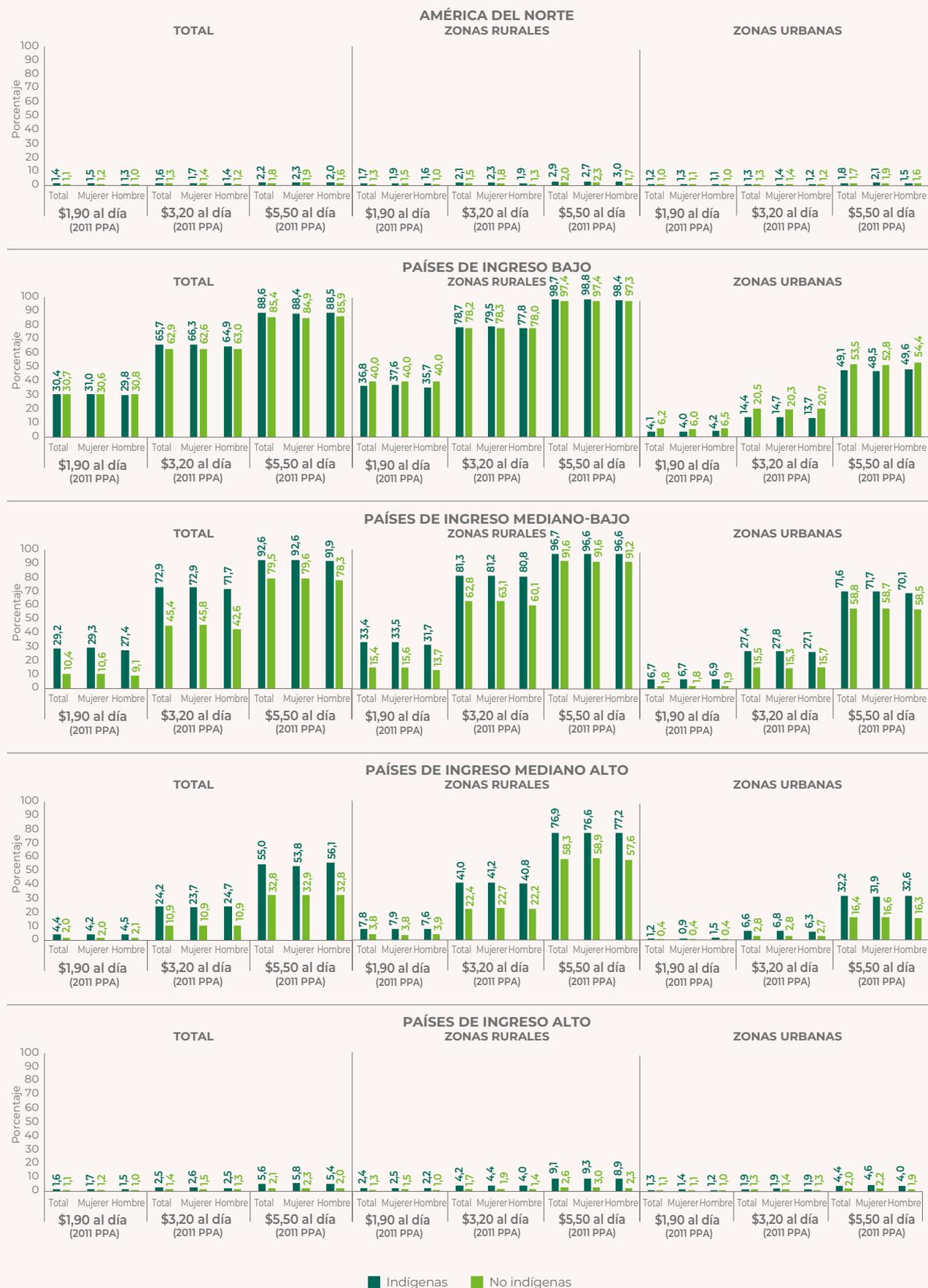
Globalmente, las personas indígenas tienen casi **el triple de probabilidades de encontrarse en situación de pobreza extrema** en comparación con sus homólogos no indígenas. Concretamente, el 18,2 por ciento de las personas indígenas viven con menos de 1,90 dólares de los Estados Unidos al día, frente al 6,8 por ciento de las personas no indígenas. Al mismo tiempo, las personas indígenas tienen más probabilidades de ser pobres, independientemente del umbral de pobreza que se utilice para el cálculo (véase el gráfico 3.11). Así ocurre en todas las regiones y todos los grupos de ingreso. El desglose por zonas rurales y zonas urbanas también refleja la prevalencia de la pobreza entre las mujeres y los hombres indígenas. En las zonas rurales, las personas indígenas tienen más del doble de probabilidades de encontrarse en situación de pobreza extrema en comparación con sus homólogos no indígenas. De manera análoga, en las zonas urbanas, si bien sólo el 1,4 por ciento de las personas no indígenas viven con menos de 1,90 dólares de los Estados Unidos al día, la cifra correspondiente a las personas indígenas es mucho mayor, de un 3,8 por ciento.

La persistencia de la pobreza entre los pueblos indígenas se ha puesto de relieve repetidamente durante los últimos decenios (Naciones Unidas, 2009; Banco Mundial, 2011). En 2019, como puede observarse en las cifras antes expuestas, los niveles desproporcionados de pobreza entre las mujeres y los hombres indígenas siguen siendo un claro recordatorio de las desigualdades a que se enfrentan en sus vidas cotidianas y del riesgo que corren de quedar rezagados. Garantizar el acceso a oportunidades de trabajo decente para las personas indígenas será decisivo para corregir esta situación (OIT, 2015a, 2017b, 2018h, 2019d). Igual importancia reviste la necesidad de reconocer con urgencia la situación, conocer mejor cuáles son las causas subyacentes, utilizar las transformaciones y aprovechar el impulso general creado por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con la participación de las mujeres y los hombres indígenas.

**GRÁFICO 3.11. TASA DE POBREZA BASADA EN LAS LÍNEAS DE POBREZA DE 1,90, 3,20 Y 5,50 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA AL DÍA, POR CONDICIÓN DE PERSONA INDÍGENA, POR SEXO Y POR TIPO DE LUGAR DE RESIDENCIA, AÑO MÁS RECIENTE DISPONIBLE**



# Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples – Convention No. 169 Towards an inclusive, sustainable and just future



■ Indígenas      ■ No indígenas

Nota: Porcentaje de población indígena y número de países cubiertos por las estimaciones: Global: 83 por ciento (23); África: 85 por ciento (7); Asia y el Pacífico: 80 por ciento (5); América Latina y el Caribe: 90 por ciento (9); América del Norte: 100 por ciento (2); países de ingreso bajo: 95 por ciento (2); países de ingreso mediano-bajo: 67 por ciento (6); países de ingreso mediano alto: 98 por ciento (7); países de ingreso alto: 75 por ciento (5). Véase el anexo A.4, sección A.4.1 para consultar los detalles relacionados con la metodología y el cuadro A.4.1 para consultar el año de la encuesta.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en censos nacionales, encuestas de la población activa y encuestas de los hogares.

---

#### 3.4. APROVECHAR LAS TRANSFORMACIONES Y SUPERAR LAS DESIGUALDADES

Faltan unos diez años para cumplir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el compromiso contraído por los Estados Miembros de las Naciones Unidas de no dejar a nadie atrás (Naciones Unidas, 2015a). Cuando los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) llegaban a su fin, el Banco Mundial (2011, página 2) observó, en relación con la región que alberga el mayor número de personas indígenas (Asia), que, “salvo algunas excepciones, los indicadores de los ODM relativos a los pueblos indígenas eran peores que los valores medios de la población”, y que una situación similar se observaba en América Latina, donde los resultados eran, “de manera uniforme, peores en relación con los cinco indicadores de los ODM, con alguna salvedad”. Este fue el primer toque de advertencia en relación con las desventajas a que se enfrentan las personas indígenas. Hoy, como reflejan las estimaciones de la OIT relacionadas con el empleo y la pobreza, las desigualdades plantean una amenaza grave y urgente para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Las desigualdades están generalizadas para las mujeres y los hombres indígenas en el mundo del trabajo cuyas condiciones de trabajo contrastan marcadamente con las de las personas no indígenas. Las mujeres indígenas en particular afrontan considerables desafíos, que a menudo se ven agravados por la maternidad en mayor medida que para las mujeres no indígenas o que la paternidad para los hombres indígenas. La relación entre educación y resultados del mercado de trabajo es un ejemplo de cómo las personas indígenas tienden a quedar atrapadas en trabajos mal remunerados y de mala calidad, al tiempo que se enfrentan a una penalización salarial por el hecho de ser indígenas. Paralelamente, la economía informal ha emergido como un medio único de encontrar trabajo y obtener ingresos para los pueblos indígenas, y la probabilidad de que las mujeres indígenas participen en esta economía es 25,6 puntos porcentuales mayor que las de sus homólogas no indígenas. La situación también refleja la amenaza persistente de pobreza a que se enfrentan las mujeres y los hombres indígenas, que integran casi el 18 por ciento de la población global que vive en condiciones de pobreza extrema. Un nivel de pobreza tal provoca, a su vez, un círculo vicioso por el que las mujeres y los hombres indígenas pasan a depender de la economía informal para obtener ingresos teniendo, por consiguiente, menos movilidad social y económica para poder encontrar un trabajo mejor. Como muestran los datos examinados en las secciones anteriores, las personas indígenas en el mundo del trabajo, en particular las mujeres, se encuentran en una situación que no les permite actuar como asociados empoderados o agentes económicos, lo que plantea un grave desafío para el desarrollo sostenible.

Las múltiples formas que adopta la desigualdad también prosperan en un contexto de cambios que conllevan tanto oportunidades como desafíos. En la actualidad, muchas personas indígenas trabajan en zonas urbanas, en particular mujeres indígenas. Así, por ejemplo, en América Latina y el Caribe más del 64 por ciento de las mujeres indígenas desempleadas residen en zonas urbanas. De manera análoga, mientras muchas mujeres y hombres indígenas siguen participando en la agricultura, más del 17 por ciento trabaja en los servicios de mercado, cerca del 9 por ciento en la construcción y más del 7 por ciento en la manufactura. Estas transformaciones están impulsadas por factores que van desde el cambio climático, la globalización y las oportunidades económicas deficientes en los ámbitos tradicionales (OIT, 2017a, 2017b) hasta las aspiraciones cambiantes y la búsqueda de mejores oportunidades en las zonas urbanas (Banco Mundial, 2015). Así, por ejemplo, Kronik y Verner (2010) han observado que existe un importante riesgo de despoblación agravado por los efectos del cambio climático entre los pueblos indígenas en América Latina, y citan a un miembro de la comunidad de Aymara que explica que los jóvenes han marchado a La Paz, y los más viejos que se quedaron como campesinos ya han fallecido (página 64). Sin embargo, otro miembro de la comunidad de Aymara dice que a los que sólo se dedican a actividades agrícolas no les va bien, pero que a los que cambian de actividad por completo, aunque no sea fácil, les va mejor (página 63).

La determinación y el tratamiento prioritario de las causas subyacentes de estas desigualdades a que se enfrentan los pueblos indígenas, junto al aprovechamiento urgente de los cambios que están produciéndose serán decisivos para lograr un desarrollo sostenible. Las causas subyacentes, como la discriminación, la exclusión y la marginación, en particular contra las mujeres indígenas, y la falta de respeto por los derechos de los pueblos indígenas, así como las políticas públicas que pasan por alto sus necesidades y aspiraciones y los excluyen de la toma de decisiones sobre los procesos de desarrollo exigen una atención urgente (Naciones Unidas, 2009; Banco Mundial, 2011, 2015; OIT, 2015a, 2017b). Ello puede tener repercusiones importantes en la mejora de la seguridad y los ingresos de la tierra, así como en la ampliación del acceso a la educación y la atención de salud, las competencias y la capacitación, el crédito y la financiación, y la protección social. Así, por ejemplo, las medidas para asegurar la participación de los pueblos indígenas en la formulación, aplicación y control de las políticas de protección social son fundamentales si se quieren hacer realidad sus derechos a la seguridad social, la salud y a niveles de vida adecuados (OIT, 2018f). Además, estas medidas pueden impulsar los cambios sociales necesarios para abordar los estereotipos y promover el respeto de las mujeres y los hombres indígenas, así como de sus importantes aportaciones, competencias y conocimientos.

Al mismo tiempo, el aprovechamiento de los cambios puede aportar múltiples beneficios para el bienestar de las personas indígenas, así como para la sociedad y la economía en su conjunto. Las transformaciones asociadas al cambio climático son un ejemplo. Si bien son muchas las amenazas que conllevan los efectos del cambio climático para los pueblos indígenas (OIT, 2017a), una acción por el clima inclusiva, orientada por una transición justa (OIT, 2015c) brinda una oportunidad única para el trabajo decente y el empoderamiento. La OIT (2018c) calcula que la economía verde podría generar alrededor de 24 millones de empleos, por ejemplo en el sector de las energías renovables, con la realización de obras de construcción para alcanzar una mayor eficiencia energética en los edificios, en la agricultura ecológica y en los servicios de los ecosistemas. Los pueblos indígenas, en particular a través de sus conocimientos tradicionales y su relación única con la tierra y los recursos naturales (OIT, 2019d) pueden hacer importantes aportaciones a este respecto. Al mismo tiempo, también puede sacarse provecho de los sectores no tradicionales, por ejemplo en las obras de construcción para mejorar la eficiencia energética, sobre todo habida cuenta de que las mujeres indígenas son un 50 por ciento más propensas a trabajar en el sector de la construcción que sus homólogas no indígenas (véase la sección anterior). De manera análoga, en todos los sectores las empresas dirigidas por personas indígenas, incluidas las cooperativas, tienen un papel importante que desempeñar en la innovación, aunando conocimientos modernos y conocimientos tradicionales (OIT, 2016a, 2019d) o construyendo sistemas de energías renovables (The Generation Energy Council, 2018). Concretamente, las cooperativas pueden jugar un papel destacado no sólo promoviendo la igualdad en el acceso a las oportunidades económicas, sino también proporcionando voz, representación y empoderamiento a las mujeres y los hombres indígenas.

Pero para aprovechar los cambios y superar las desigualdades es preciso que se entiendan las realidades de los pueblos indígenas y se respeten sus aspiraciones, especialmente en las políticas públicas. Un modo de conseguirlo es a través de la consulta y la participación de los pueblos indígenas, en particular las mujeres, en los asuntos relacionados con la investigación, los debates de política, la formulación de los marcos jurídicos y la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible y acción por el clima. A medida que la comunidad internacional avanza hacia el logro de los ODS y del Acuerdo de París sobre el cambio climático, no debe subestimarse la premura que reviste garantizar que los pueblos indígenas no quedan atrás y asegurar que se les considera asociados para abordar los desafíos mundiales. En los últimos años, muchos países han avanzado hacia la instauración de mecanismos de consulta y participación para los pueblos indígenas. Estas respuestas institucionales se examinan en la siguiente sección como un camino a seguir fundamental para abordar las desigualdades y empoderar a las mujeres y los hombres indígenas como agentes del cambio.



# **4. CONSTRUYENDO RESPUESTAS INSTITUCIONALES**

## 4. CONSTRUYENDO RESPUESTAS INSTITUCIONALES

---

### 4.1. ALIANZAS, IGUALDAD E INCLUSIÓN: LA FUNCIÓN DE LAS INSTITUCIONES

Los datos que incluye el presente informe instan a una mayor acción política para abordar las causas subyacentes y los efectos de los obstáculos estructurales que afectan a las vidas de los pueblos indígenas y tribales en todo el mundo. Estos obstáculos están relacionados con patrones, históricos y persistentes, de exclusión, discriminación y marginación que tienen dimensiones culturales, sociales, económicas y políticas (Naciones Unidas, 2014d, 2014e).

La exclusión de los pueblos indígenas y tribales se manifiesta en la representación, a menudo limitada, de estos grupos en las instituciones políticas del Estado en el que viven, en el reconocimiento escaso o inexistente de sus propias instituciones representativas y procesos tradicionales de toma de decisiones en el derecho público, así como en la falta de espacios para su participación en los sistemas de gobernanza. El que los pueblos indígenas y tribales no participen y estén excluidos de los procesos de toma de decisiones es un factor que explica, entre otros, la incapacidad de las políticas e intervenciones públicas para responder a las necesidades y las prioridades de las comunidades indígenas y tribales (Tomei, 2005). También dificulta la generación de confianza y el intercambio de puntos de vista, y conduce al rechazo de las intervenciones a favor del desarrollo, a conflictos sociales y a perturbaciones del orden (Naciones Unidas, 2016b). En este contexto más amplio, las mujeres indígenas y tribales se enfrentan a una exclusión preocupante de los procesos de toma de decisiones, a pesar del papel clave que desempeñan y de su colaboración activa (FIMI, 2019). Así pues, tomar en consideración sus puntos de vista y sus prioridades de desarrollo no sólo es justo, sino que también es necesario habida cuenta de los desafíos sociales y ambientales actuales.

La visión del Convenio núm. 169 según la cual los pueblos indígenas y tribales son actores y no tanto receptores del desarrollo, visión que también se refleja en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, ha obtenido un reconocimiento destacado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015a). Más recientemente, la inclusión y la participación de los pueblos indígenas también se han puesto de relieve en las políticas y salvaguardas institucionales de importantes instituciones de financiación del desarrollo (Fondo Verde para el Clima, 2018;

Banco Mundial, 2017). Aprovechar las aportaciones y los conocimientos de los pueblos indígenas y tribales a través de alianzas se considera, cada vez más, un factor esencial para abordar desafíos mundiales, como la reducción de la pobreza, la protección del medio ambiente, la consolidación de la paz y la lucha contra la crisis climática.

Los mecanismos institucionales para la participación de los pueblos indígenas y tribales y la celebración de consultas con ellos, como establece el Convenio núm. 169, son decisivos para erradicar las desventajas estructurales. Como observó la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “en los proyectos que afectan a los pueblos indígenas, los procesos de consulta que se desarrollan con arreglo a las normas internacionales, por ejemplo que son libres, previos, informados y culturalmente adecuados, pueden ayudar a prevenir conflictos, y toman verdaderamente en consideración las opiniones y los puntos de vista de quiénes han estado más excluidos” (Naciones Unidas, 2019b). Igualmente importante es el establecimiento de instituciones estatales responsables de la formulación, la aplicación y el control de las políticas y los programas dirigidos específicamente a los pueblos indígenas y tribales, con la colaboración plena de los grupos interesados. Ello se refleja en el Objetivo 16 de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, que insta a la promoción de sociedades más pacíficas e inclusivas para un desarrollo sostenible, que proporcionen acceso a la justicia para todos y construyan instituciones efectivas, responsables e inclusivas a todos los niveles (Naciones Unidas, 2015a).

---

### 4.2. EL CONVENIO NÚM. 169: UN MARCO BASADO EN LOS DERECHOS PARA LA CREACIÓN DE INSTITUCIONES

Entre los instrumentos que abordan la promoción y la protección de los derechos de los pueblos indígenas, el Convenio núm. 169 ofrece orientaciones específicas para el establecimiento de instituciones capaces de asegurar que dichos derechos no sólo se reconocen, sino que también se aplican de un modo culturalmente apropiado y participativo. Ofrece pues un marco básico para crear instituciones inclusivas y superar la exclusión de los pueblos indígenas y tribales de la toma de decisiones públicas que afectan a sus vidas.

## **Desarrollo, integridad cultural y participación: conceptos interrelacionados**

### **El Convenio núm. 169 relaciona desarrollo, participación e identidad cultural poniendo de relieve:**

- El reconocimiento y la protección de los valores sociales, culturales, religiosos y espirituales.
- El derecho de propiedad y de posesión de los pueblos indígenas y tribales sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y el respeto de los procedimientos establecidos por dichos pueblos para la transmisión de los derechos sobre la tierra entre sus miembros.
- Unos servicios de salud, organizados a nivel comunitario, planificados y administrados con la cooperación de los pueblos interesados.
- El derecho de los pueblos indígenas y tribales a crear sus propias instituciones y medios de educación y, siempre que sea viable, que incluyan el que los niños aprendan a leer y a escribir en su propia lengua indígena.
- Programas de formación profesional basados en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados.

Fuentes: artículos 5, 14, 17, 22, 25, 27 y 28 del Convenio núm. 169

Bajo el Convenio núm. 169, la consulta y la participación son derechos colectivos establecidos de los pueblos indígenas y tribales y principios fundamentales de la gobernanza democrática y del desarrollo incluyente. (OIT, 2013). El Convenio establece de modo excepcional normas y parámetros específicos en relación con la consulta y la participación. Aspira a reunir a todas las partes implicadas en el mismo diálogo (OIT, 1995) y, por ende, promover la paz y generar confianza. Dada su condición de tratado, los Estados ratificantes tienen la obligación, de conformidad con el derecho internacional, de dar efecto a las disposiciones del Convenio, adaptando su legislación e instituciones en consecuencia.

Una característica clave del Convenio es la importancia que otorga a la necesidad de asegurar una acción coordinada y sistemática para proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales y garantizar su integridad, con

su participación. El Convenio también exige el establecimiento de medios por medio de los cuales los pueblos indígenas puedan participar libremente, como mínimo en la misma medida en que lo hacen otros sectores de la población, y a todos los niveles, en la adopción de decisiones, y desarrollar sus propias instituciones representativas e iniciativas proporcionando, según proceda, los recursos necesarios a tal efecto.

### **Normas clave para las instituciones estatales con arreglo al Convenio núm. 169**

1. Establecer órganos a cargo de la administración de los programas relativos a los pueblos indígenas y tribales.
2. Proporcionar a dichos órganos los medios necesarios para el cumplimiento de sus tareas.
3. Asegurar una acción coordinada y sistemática entre las distintas instituciones implicadas.
4. Facilitar los mecanismos de cooperación con los pueblos indígenas y tribales en la planificación, coordinación, ejecución y evaluación de las medidas que les afectan.
5. Establecer los medios para que los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida en que lo hacen otros sectores de la población, a todos los niveles de la toma de decisiones.
6. Celebrar consultas con los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, y
7. Asegurar que únicamente se procederá al traslado y la reubicación de los pueblos interesados con su consentimiento dado libremente y con pleno conocimiento de causa y, en caso de que no pueda obtenerse su consentimiento, sólo al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, en que tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.

Fuente: artículos 2, 6 párr. 1 a) y b), 16 y 33 del Convenio núm. 169

El Convenio núm. 169 no prescribe un modelo institucional específico ni exige que la aplicación de sus disposiciones sea competencia de una sola entidad gubernamental. De hecho, es fundamental que las entidades gubernamentales con competencia en cuestiones como la justicia, la salud, la tierra, la energía, el empleo, la cultura o el medio ambiente y el cambio climático se aseguren de que sus políticas y programas tengan en cuenta los derechos y las cuestiones de los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, las instituciones u organismos encargados de los asuntos indígenas pueden desempeñar un papel fundamental en la aplicación de un enfoque de todo el gobierno al ejercer la responsabilidad principal en materia de políticas indígenas, administrar programas específicos, coordinar y promover la coherencia de las políticas. Esos organismos, por ejemplo, pueden proporcionar conocimientos especializados y apoyo para el fomento de la capacidad de otras partes de la administración pública, incluso mediante la promoción de los derechos de los pueblos indígenas y los enfoques y metodologías interculturales para la elaboración y aplicación de políticas. Por ello, dichos organismos deberían estar dotados de un mandato claro y de los medios necesarios para llevar a cabo una acción coordinada y sistemática para la realización de los derechos de los pueblos indígenas que exige el artículo 2 del Convenio.

La incorporación del concepto de consulta en el texto del Convenio núm. 169 fue fundamental durante las negociaciones correspondientes, ya que se consideraba que era conforme a la filosofía general del Convenio, a saber, insistir en la importancia de la participación de los pueblos indígenas y tribales en la toma de decisiones (OIT, 1988). La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha puesto de relieve que la consulta debe considerarse una herramienta esencial para la promoción de un diálogo social efectivo y útil, el entendimiento común y la seguridad jurídica (OIT, 2019e).

El deber del Estado de celebrar consultas se plantea siempre que se prevén medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas y tribales (artículo 6). Las consultas pueden ser sobre el examen de estatutos, reformas constitucionales, decretos ejecutivos, así como cualquier otro tipo de reglamento nacional, provincial o local, o la autorización de proyectos de desarrollo o en relación con decisiones administrativas sobre estrategias o planes de desarrollo a nivel nacional o subnacional. El Convenio también prevé la celebración de consultas con los pueblos interesados en relación con cualquier programa de prospección o explotación de los recursos naturales existentes en sus tierras (artículo 15); antes de ser trasladados de las tierras que ocupan (artículo 16); siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre las mismas (artículo 17), y cuando se trate de la adopción de

medidas relacionadas con la educación y la formación (artículos 27 y 28). Si bien el Convenio contiene disposiciones claras y específicas sobre la celebración de las consultas, los países cuentan con flexibilidad suficiente para decidir acerca del tipo de instituciones y políticas necesarias para la aplicación de estas disposiciones con arreglo a sus propias condiciones nacionales.

### **Requisitos básicos para un proceso de consulta con pueblos indígenas y tribales**

- Deberá efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias. Ello implica un verdadero diálogo entre las partes, que conlleve comunicación y entendimiento, respeto mutuo y el deseo de alcanzar un consenso.
- Deberá celebrarse mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas. El Convenio no dispone cómo debe ser una institución representativa, aunque es importante que sea el resultado de un proceso llevado a cabo por los propios pueblos indígenas.
- Deberá celebrarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Fuentes: artículo 6 del Convenio núm. 169, comentarios e informes de los órganos de control de la OIT, Manual de la OIT, 2013.

Un ámbito en el que el Convenio núm. 169 ha desempeñado un papel decisivo vinculando los derechos y las instituciones es el de los derechos sobre las tierras. El derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras es fundamental para los pueblos indígenas y tribales, no sólo para preservar su cultura (Feiring, 2013), sino también para movilizar oportunidades de desarrollo económico (OCDE, 2019). Además, la falta de reconocimiento de este derecho socava su derecho a participar en ocupaciones tradicionales (OIT, 2012). El Convenio sienta las bases para un sistema inclusivo de uso de la tierra que refleje las realidades de los pueblos indígenas y tribales en todas sus dimensiones.

El artículo 14 del Convenio reconoce a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Para hacer efectivo este derecho es preciso que los gobiernos adopten las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos

interesados ocupan tradicionalmente, así como que se instituyan procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados. Algunos países que han ratificado el Convenio han formulado políticas e instituciones relacionadas con el uso de la tierra dirigidas al reconocimiento de los derechos sobre la tierra que facilitan el acceso a la titularización y al registro. En Noruega, la Ley Finnmark de 2005 reconoce que a través del uso prolongado de áreas de tierra o agua, los *samis* han obtenido colectiva e individualmente derechos sobre la tierra en Finnmark.<sup>29</sup> La Ley prevé asimismo el establecimiento de una comisión para la investigación de dichos derechos.<sup>30</sup> En Nicaragua, los derechos de propiedad de las tierras tradicionales de la Costa Caribe están protegidos por la Constitución<sup>31</sup> y reglamentados por la Ley núm. 445 de 2002, por la que se establece la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación para dictaminar y resolver las solicitudes de demarcación y titulación, integrada, entre otros, por representantes de las comunidades indígenas.<sup>32</sup>

En relación con los principios y derechos fundamentales en el trabajo, el artículo 20 del Convenio núm. 169 también reconoce el derecho de asociación y de negociación colectiva de los trabajadores indígenas. A este respecto, cabe señalar que los sindicatos han apoyado desde siempre a las organizaciones indígenas en la promoción del cumplimiento de las disposiciones del Convenio (OIT, 2015d). Además, el Convenio señala que el fortalecimiento de los servicios de inspección del trabajo en las regiones donde ejercen actividades asalariadas los trabajadores indígenas es necesario para protegerlos de condiciones de trabajo de explotación y abuso, y asegurar el respeto de sus derechos laborales. Algunos países están adoptando medidas a este respecto. Guatemala ha fortalecido sus servicios de inspección del trabajo en el sector agrícola, inclusive en la producción de caña de azúcar y palma africana.<sup>33</sup> Costa Rica ha aumentado el número de inspectores del trabajo en las provincias donde la población indígena es mayor.<sup>34</sup>

---

29 Finnmark Act (2005), art. 5.

30 Ibidem art. 29.

31 Constitución Política de Nicaragua, art. 89.

32 Ley núm. 445 de 2002 que establece el régimen de propiedad comunal de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las regiones autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maiz, art. 41. Según la Ley núm. 854 de 2014, que reforma parcialmente la Constitución Política de la República de Nicaragua, en donde se lee «Costa Atlántica» deberá leerse «Costa Caribe»

33 Véase Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, solicitud directa a Guatemala, 2018, accesible a través de [www.ilo.org/normlex](http://www.ilo.org/normlex).

34 Véase Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, solicitud directa a Costa Rica, 2015, accesible a través de [www.ilo.org/normlex](http://www.ilo.org/normlex).

El Convenio núm. 169 también aporta elementos para el desarrollo de sistemas inclusivos de salud y de educación que toman en consideración las tradiciones y las necesidades particulares de los pueblos indígenas y tribales y prevén su colaboración. En algunos países, el recurso a la medicina tradicional se ha reconocido y se ha integrado en las políticas nacionales de salud (OMS, 2019). De manera análoga, las políticas sobre educación intercultural han puesto en práctica sistemas de educación intercultural y bilingüe<sup>35</sup> que posibilitan que los niños indígenas y tribales sean educados en su lengua materna, así como en la lengua oficial del país en que viven. Sin embargo, en muchos casos, los servicios médicos y educativos pueden no llegar a las zonas remotas donde viven los pueblos indígenas y tribales.

### 4.3. LLEGANDO A LAS MUJERES INDÍGENAS

Las mujeres indígenas, tanto de las zonas rurales como de las zonas urbanas, se enfrentan a múltiples obstáculos para participar en la toma de decisiones (Naciones Unidas, 2013b) y siguen siendo objeto de discriminación, incluso en el mundo del trabajo (Naciones Unidas, 2015b; OIT, 2016b, 2017e). Además, cuando las cuestiones de género se cruzan con las relativas al origen étnico, aumentan las disparidades por motivos de género y las desigualdades entre mujeres (OIT, 2019g).

Con la finalidad de corregir esta situación, las mujeres indígenas han hecho grandes esfuerzos y establecido movimientos, organizaciones y redes a través de los cuales alzar su voz a nivel regional, nacional y mundial para promover la igualdad (AWID y otros autores, 2016), que desempeñan un papel decisivo en el empoderamiento de las mujeres indígenas en todo el mundo. Como se señaló en el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, “el ejercicio del poder para las mujeres indígenas se expresa a través de las posibilidades de “estar”, la presencia, la palabra y la capacidad de decidir por sí mismas” (Naciones Unidas, 2013b, párr. 8). Por consiguiente, llegar a las mujeres indígenas, apoyarlas e implicarse con ellas y sus aspiraciones es decisivo para las personas encargadas de formular las políticas, y su empoderamiento económico es fundamental para cerrar las brechas socioeconómicas en cuestiones de origen étnico y de género.

<sup>35</sup> Véase, entre otros, Ecuador, Decreto núm. 445 de 2018 por el que se crea la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe.

## **Trabajadoras indígenas en el sector de la construcción en Bolivia: Luchar por la igualdad de derechos**

---

En Bolivia, cerca de la mitad de los trabajadores de la construcción son mujeres, y el 34,2 por ciento se definen a ellas mismas como personas indígenas. Más del 60 por ciento de estas mujeres no perciben remuneración alguna, son más bien trabajadoras familiares no remuneradas. Muchas están expuestas a violencia y acoso en el lugar de trabajo.

Para mejorar sus condiciones de trabajo y seguridad, las mujeres trabajadoras decidieron establecer la Asociación de Mujeres Constructoras (ASOMUC). Desde sus inicios, esta organización ha instado y promovido reformas legales para asegurar la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

Miembros de la Central Obrera Boliviana (COB) han participado en programas de formación sobre normas internacionales del trabajo exclusivamente orientados a las mujeres indígenas y no indígenas en el sector de la construcción.

---

Fuentes: OIT, 2016d, 2016g; Los Tiempos, 2018

Es necesario contar con instituciones que aseguren la visibilidad de las mujeres indígenas y garanticen sus derechos con su participación. Un ejemplo fue el establecimiento en 1999 de la Defensoría de la mujer indígena en Guatemala.<sup>36</sup> Otros países han adoptado políticas o mecanismos para eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres indígenas, informarlas sobre sus derechos y aprovechar sus aportaciones a un desarrollo sostenible e inclusivo. México ha establecido las llamadas “Casas de la Mujer Indígena”, instalaciones dirigidas por mujeres indígenas con el apoyo del Gobierno, donde las mujeres indígenas pueden obtener consejo legal (OIT, 2014). El Salvador ha adoptado una política para las mujeres rurales, indígenas y campesinas con objeto de promover su autonomía económica de conformidad con los ODS (OIT, 2019e).

---

<sup>36</sup> Acuerdo Gubernativo, núm. 525-99 por el que se crea la Defensoría de la mujer indígena (1999).

#### 4.4. EXPERIENCIAS EN CONSULTAS Y EN PARTICIPACIÓN

##### APRENDIENDO DE AMÉRICA LATINA

Incluso antes de la adopción del Convenio núm. 169, varios países de América Latina que en ese momento eran parte del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales de la OIT, 1957 (núm. 107) ya habían establecido instituciones dedicadas a tratar asuntos relacionados con los pueblos indígenas y tribales (OIT, 1988). Este fue el caso de Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá y México (Swepston, 1978). En los últimos treinta años, algunos países han reformado estas instituciones o, por primera vez, han establecido una. La forma y el alcance de estas instituciones varía de un país a otro (véase el cuadro siguiente).

**CUADRO 4.1. EJEMPLOS DE PAÍSES CON INSTITUCIONES A CARGO DE ASUNTOS INDÍGENAS Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA**

PAÍS	INSTITUCIÓN	MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES
<b>Argentina</b>	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas	Consejo Consultivo y Participativo de los Pueblos Indígenas
<b>Chile</b>	Ministerio de Desarrollo Social y Familia (Sub-Secretaría de Servicios Sociales, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena)	Consejo de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
<b>Colombia</b>	Ministerio del Interior (Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías)	Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas
<b>México</b>	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas	Consejo Nacional de Pueblos Indígenas del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
<b>Paraguay</b>	Instituto Paraguayo del Indígena	Junta consultiva del Instituto Paraguayo del Indígena
<b>Perú</b>	Ministerio de Cultura Viceministerio de Interculturalidad	Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas

Si bien en la actualidad existen instituciones encargadas de los asuntos indígenas en un número considerable de países, es necesario evaluar periódicamente su impacto y eficacia, y adaptarlas o desarrollarlas aún más, con la participación de los pueblos indígenas (OIT, 2019e). En México, en 2018 se creó el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas como ente encargado de promover y coordinar una política nacional para los pueblos indígenas.<sup>37</sup> A través del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, que forma parte del Instituto, los representantes indígenas pueden examinar y proponer acciones y planes para la aplicación de sus derechos. Perú está en proceso de fortalecer su Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas, un órgano permanente de participación vinculado al Viceministerio de Interculturalidad que coordina las políticas públicas relacionadas con los pueblos indígenas (Gobierno del Perú, 2018). Es fundamental contar con mecanismos que garanticen la participación y contribución continua de los pueblos indígenas en el diseño, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas y que den atención a sus preocupaciones y demandas. Estos mecanismos contribuyen a fomentar la confianza, aprovechar las contribuciones de los pueblos indígenas en la formulación de políticas públicas y asegurar que las políticas públicas aborden las desigualdades existentes. En algunos países, por ejemplo, Panamá, la participación de los pueblos indígenas ha dado lugar a la elaboración de instrumentos de política general para los pueblos indígenas (Gobierno de Panamá, 2018). Costa Rica y Guatemala participan en un proceso similar (OIT, 2016c, 2019e). En otros casos, los gobiernos han prestado especial atención a los pueblos indígenas en sus planes nacionales de desarrollo.<sup>38</sup>

En los marcos jurídicos nacionales existentes para la consulta previa a los pueblos indígenas y tribales, la responsabilidad de llevar a cabo los procesos de consulta suele recaer en la entidad pública responsable de la medida a consultar. Sin embargo, las instituciones u órganos encargados de los asuntos indígenas se encargan de supervisar dichas consultas. Por ejemplo, en Perú, el Viceministerio de Interculturalidad es el responsable de facilitar, brindar asistencia y supervisar los procesos de consulta (OIT, 2018e). En Chile, los procedimientos de consulta están sujetos al seguimiento del Viceministerio de Desarrollo Social y Familia (OIT, 2017f), en el que también participa la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

---

37 Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2018).

38 Ver, por ejemplo: Ecuador, Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.

Aunque en muchos casos todavía no existen marcos institucionales y normativos para la implementación de la consulta, el deber de consultar a los pueblos indígenas está ampliamente reconocido en los sistemas jurídicos de los países latinoamericanos, incluso en aquellos que todavía no han ratificado el Convenio.<sup>39</sup> Debido al rango de tratado que tiene el Convenio, en la mayoría de los sistemas jurídicos nacionales de la región, los tribunales nacionales han invocado el deber de consultar como garantía para la realización de los derechos de los pueblos indígenas. En varios países, entre ellos Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú, la consulta ha sido reconocida como un derecho constitucional de los pueblos indígenas (Cabrera Ormaza, 2017). Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la creación de marcos legislativos e institucionales adecuados para la consulta previa es una obligación en virtud del artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>40</sup>

Se necesitan marcos institucionales y jurídicos apropiados para la realización efectiva del derecho colectivo de los pueblos indígenas a la consulta. Dichos marcos también pueden contribuir a la gobernabilidad democrática y al estado de derecho en general, incluyendo la seguridad jurídica para las actividades económicas y la inversión responsable. Varios países de América Latina han adoptado ya sea legislación u otras formas de reglamentación sobre consulta (véase el cuadro que figura a continuación). Se han logrado avances en este sentido, en particular en los países que cuentan con un organismo principal encargado de los asuntos indígenas (véase el cuadro 4.2). En algunos casos, países han incorporado la consulta con los pueblos indígenas y tribales como un requisito en la legislación sectorial, como la relativa a los hidrocarburos, la minería, los bosques, la pesca y los recursos hídricos, o en la legislación relativa a las evaluaciones de impacto ambiental.

39 Panamá, que es parte del Convenio núm. 107, promulgó la Ley núm. 37 que establece la consulta y el consentimiento previo, libre e informado a los pueblos indígenas (2016).

40 Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 301.

**CUADRO 4.2. EJEMPLOS DE REGULACIONES SOBRE CONSULTA CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA QUE HAN RATIFICADO EL CONVENIO**

PAÍS	INSTRUMENTOS PARA LA REGULACIÓN DE LAS CONSULTAS	ÓRGANO RECTOR
<b>Colombia</b>	Directiva presidencial núm. 10 de 2013, que contiene la Guía metodológica para la realización del proceso de consulta previa con comunidades étnicas, y Decreto núm. 2613 de 2013 de la Presidencia de la República por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa.	Autoridad Nacional de Consulta Previa, Ministerio del Interior
<b>Costa Rica</b>	Decreto núm. 40932 de 2018.	Ministerio de Justicia y Paz
<b>Chile</b>	Decreto Supremo núm. 66 por el cual se aprueba el Reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena y Decreto Supremo núm. 40 por el cual se aprueba el Reglamento del sistema de evaluación del impacto ambiental	Subsecretaría de Servicios Sociales, Ministerio de Desarrollo Social y Familia
<b>Ecuador</b>	Instructivo para la aplicación de la consulta prelegislativa, adoptado en junio de 2012	Asamblea Nacional
<b>México</b>	Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas, aprobado en 2013 por el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
<b>Perú</b>	Ley núm. 29785 de 2011 del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios y Decreto Supremo núm. 001-2012-MC que dicta el Reglamento de la Ley núm. 29785	Dirección de Consulta Previa, Viceministerio de interculturalidad del Ministerio de Cultura
<b>Paraguay</b>	Decreto presidencial núm. 1039 de 2018 por el cual se aprueba el Protocolo para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay	Instituto Paraguayo del Indígena

En su Observación General de 2018 sobre el Convenio núm. 169, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT recordó que corresponde a los gobiernos establecer mecanismos apropiados de consulta (OIT, 2019a).

El Convenio núm. 169 es también un instrumento para la gobernanza y la buena administración y la gestión pública. En América Latina se han dado progresos en los países que han desarrollado una capacidad institucional especializada para abordar las cuestiones indígenas con el mandato de asesorar y coordinar con otras entidades gubernamentales. El desarrollo de dicha capacidad institucional supuso la preparación de instrumentos como procedimientos, guías, manuales de gestión y capacitación o bases de datos con información sobre los pueblos indígenas para los funcionarios públicos.

Aunque no existe un modelo único de consulta en el marco del Convenio, existen similitudes en los procedimientos de consulta existentes en los países de América Latina. Las consultas en estos países tienden a organizarse en cuatro grandes etapas: i) preparación; ii) información; iii) diálogo; y iv) seguimiento de los acuerdos. En los marcos normativos de la región se han incorporado plazos generales para los procesos de consulta y normas para identificar a los representantes de los pueblos indígenas que deben ser consultados. Al mismo tiempo, dichos marcos han previsto flexibilidad en la elaboración y aplicación de los procesos de consulta, lo que permite que el proceso aborde las diferentes realidades que puedan existir, incluso en las comunidades afectadas. La identificación de los representantes de los pueblos indígenas y la definición de plazos concretos apropiados para la adopción de decisiones internas por las comunidades tienen lugar en la etapa preparatoria, que puede incluir la elaboración de planes de consulta con la participación de las comunidades interesadas. Algunos países han elaborado normas o directrices específicas para determinar las medidas administrativas y legislativas que serán objeto de consulta, así como mecanismos para proporcionar información de manera culturalmente apropiada, que también deben abordarse en la etapa preparatoria o de planificación.

Un tema central en el diseño de los marcos de consulta ha sido la naturaleza y el seguimiento de los acuerdos alcanzados. Los marcos jurídicos han establecido la obligación de cumplir con los acuerdos y de que el gobierno garantice los derechos fundamentales al adoptar las medidas correspondientes, incluso en los casos en que no fue posible llegar a un acuerdo u obtener el consentimiento. Las actas de los procesos de consulta, que son documentos públicos, muestran que un solo proceso de consulta puede dar lugar a varios acuerdos y también a varios desacuerdos. En algunos países se están realizando esfuerzos para establecer sistemas de supervisión y seguimiento de los acuerdos como medio para garantizar la aplicación sistemática, lo que en muchos casos ha supuesto un reto.

Los gobiernos también se enfrentan al reto de incluir los costos de los procesos de consulta en el presupuesto público, incluidos los costos de una institución gubernamental con la capacidad especializada necesaria. En la

actualidad, la legislación de la región distingue entre los mecanismos de financiamiento de los procesos de consulta sobre políticas e intervenciones públicas y los procesos de consulta sobre actividades económicas que se realizan a solicitud de un tercero. En el caso de las solicitudes de terceros, se imponen tarifas que contribuyen al financiamiento de los procesos de consulta. También se producen costos en relación con la participación de los representantes de los pueblos indígenas que pueden estar participando en muchos procesos de consulta. Por lo tanto, es importante asegurar la disponibilidad de recursos públicos para promover el fortalecimiento de la representación y la participación indígena, tal como se prevé en el artículo 6.1 del Convenio núm. 169.

## EVOLUCIÓN EN EL MUNDO

El impacto del Convenio núm. 169 no se circunscribe a los países de América Latina, sino que se ha extendido a otras regiones del mundo. En Nepal, su ratificación ha tenido un papel decisivo en la integración de los derechos y los intereses de los pueblos indígenas en el proceso de paz que puso fin a la guerra civil (Cabrera Ormazza y Oelz, 2018). La Constitución actual de Nepal estipula que deben adoptarse disposiciones especiales para asegurar la participación de los pueblos indígenas (Adivasi Janajatis) en las tomas de decisiones que les afectan.<sup>41</sup>

En algunos países que no han ratificado el Convenio, se han adoptado leyes sobre los pueblos indígenas y tribales que reflejan los conceptos clave del Convenio: la participación y la consulta. En Filipinas, la Ley de derechos de los pueblos indígenas, adoptada en 1997, establece que no se procederá al traslado o reubicación de una comunidad indígena sin su consentimiento libre, previo e informado.<sup>42</sup> Bangladesh, un país que sigue siendo parte en el Convenio núm. 107, ha intentado fortalecer el sistema de autogobierno de los grupos indígenas. Basándose en el Acuerdo de Paz de Chittagong Hill Tracts, de 1997, se ha establecido un consejo regional para Chittagong Hill Tracts, dos tercios de cuyos miembros se eligen entre los pueblos indígenas.<sup>43</sup> En 2011, la Asamblea General de la República del Congo promulgó la Ley núm. 5 para la promoción y la protección de los pueblos indígenas (*populations autochtones*). Esta ley protege a los grupos indígenas contra la discriminación y obliga al Estado a celebrar consultas con ellos a través de mecanismos culturalmente apropiados antes de considerar, formular y aplicar medidas legislativas o administrativas, programas o proyectos de

41 Constitución de Nepal, art. 51 j) 8).

42 Ley de derechos de los pueblos indígenas (1997), capítulo 3 art. 7(c) y capítulo 8 art. 58.

43 Acuerdo de Paz de Chittagong Hill Tracts (1997), art. C.

desarrollo que puedan afectarles directa o indirectamente.<sup>44</sup> Las consultas con los pueblos indígenas también se han promovido y fortalecido a través de la jurisprudencia. En el Canadá, por ejemplo, el Tribunal Supremo ha fallado que el alcance del deber de consulta con los pueblos indígenas debe ser proporcional a la gravedad del efecto potencialmente adverso en el derecho o título objeto de reclamación.<sup>45</sup>

Concretamente, en el contexto de la región nórdica, el texto de la Convención Nórdica Sami (suscrita por Finlandia, Noruega y Suecia) establece el derecho de los parlamentos sami a estar representados en los consejos y los comités públicos cuando estos tratan cuestiones que afectan a sus intereses.<sup>46</sup>

Estos ejemplos dan a entender que, a escala global, los derechos de los pueblos indígenas y tribales están empezando a ocupar un lugar destacado en los sistemas jurídicos nacionales, allanando el camino hacia más ratificaciones del Convenio. Mientras, la falta continuada de reconocimiento legal de los pueblos indígenas y tribales y de su derecho a mantener sus medios de vida tradicionales puede conllevar el riesgo de agravar su empobrecimiento (Thornberry, 2017).

## **SUPERANDO LOS DESAFÍOS PERSISTENTES**

A pesar de los progresos realizados, muchos países aún carecen de los marcos institucionales y jurídicos adecuados, así como de instrumentos y metodologías dirigidos a las autoridades públicas para garantizar el derecho a la consulta y la participación de los pueblos indígenas y tribales, en particular de las mujeres indígenas que siguen estando insuficientemente representadas en los procesos de adopción de decisiones que les conciernen. La superación de los persistentes y complejos desafíos en la materia será crucial para construir visiones compartidas de un desarrollo inclusivo y sostenible en el contexto de la Agenda de Desarrollo Sostenible del 2030.

La consulta y la participación, si bien son procesos importantes para garantizar la voz, también son un medio para alcanzar un fin. El Convenio núm. 169 es un instrumento que tiene por objeto hacer realidad los derechos humanos de los pueblos indígenas y eliminar las desventajas que les afectan. De ahí que se centre en ámbitos como la cultura, la tierra, la educación, el empleo y la salud. La consulta y la participación son tanto un derecho como un medio para diseñar y aplicar políticas públicas que puedan producir mejoras concretas en las condiciones de vida de los pueblos indígenas y tribales.

---

44 Ley núm. 5 para la promoción y protección de los pueblos indígenas (2011), art. 3.

45 *Nación Haida contra Columbia Británica* (Ministro Forestal), 2004 SCC 73, párs. 39 y 68.

46 Convención Nórdica Sami (2016), art. 16.

El Convenio núm. 169 no prescribe un modelo único para la realización de los derechos de participación y consulta de los pueblos indígenas y tribales, por lo que ofrece flexibilidad a los países para que adopten las medidas adecuadas de acuerdo con el contexto y las realidades específicas nacionales. Si bien el Convenio establece orientaciones y principios claros, la experiencia demuestra que es esencial que se establezca un marco institucional y jurídico nacional apropiado y que existan instrumentos y metodologías adecuadas para que las autoridades públicas aclaren qué asuntos deben ser objeto de consulta; cuándo, cómo y durante cuánto tiempo; y para determinar qué representantes indígenas deben ser consultados.

La experiencia también está demostrando que, cuando no hay un marco institucional y jurídico apropiado para la consulta y la participación, los tribunales nacionales de un número cada vez mayor de países han tenido que tratar alegaciones de violaciones del deber de consultar a los pueblos indígenas. Aunque los tribunales han proporcionado formas de salvaguardar el derecho de los pueblos indígenas a la consulta, y en algunos casos han intentado llenar vacíos legales (OIT, 2016e), la existencia de diferentes fallos en casos comparables, sin embargo, puede llevar a interpretaciones contradictorias en cuanto al significado de la consulta. Además, es posible que las autoridades e instituciones públicas no estén en condiciones de dar seguimiento a las decisiones de los tribunales sin que se les asignen responsabilidades y presupuestos específicos.

La existencia de una regulación específica sobre la consulta y de instituciones que coordinen y supervisen la implementación de los procesos de consulta es, por lo tanto, clave para lograr la seguridad jurídica y la claridad de criterios, lo que beneficia a todas las partes involucradas. La inclusión de los pueblos indígenas y tribales, tanto mujeres como hombres, desde la etapa inicial de diseño de los procedimientos de consulta hasta la implementación de los acuerdos alcanzados a través de la consulta es fundamental. Las nuevas tecnologías, por ejemplo, podrían contribuir a aumentar la participación de los jóvenes indígenas. Como ocurre con todos los instrumentos de la OIT, las medidas adoptadas para su aplicación deberían ser objeto de un diálogo social en el que participen las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

La puesta en práctica de las consultas requiere una inversión en las instituciones estatales encargadas de las consultas. También requiere invertir en el desarrollo de las capacidades técnicas de los encargados de elaborar la legislación y llevar a cabo las consultas, así como de los propios pueblos indígenas y tribales. Por lo tanto, la asignación de niveles adecuados de recursos financieros a los órganos gubernamentales encargados de los procesos de consulta es fundamental para que actúen como instituciones públicas fiables y eficaces.

Es esencial que las instituciones responsables puedan llegar a las comunidades indígenas y tribales. Algunas de estas comunidades pueden vivir en zonas remotas y puede ser necesario contar con interpretación y traducción desde y hacia su idioma, así como con el uso de medios de comunicación tradicionales, como la radio comunitaria, carteles o audiencias públicas. Al mismo tiempo, la planificación y realización de consultas requiere la coordinación y colaboración entre todas las autoridades públicas involucradas, incluso entre las autoridades a nivel central y local.

Los actores a cargo de los procesos de consulta deben tener la capacidad de participar en el diálogo intercultural, que es clave para crear confianza. Sin embargo, al mismo tiempo, el diálogo no debe limitarse a los procesos de consulta sobre medidas específicas. Por el contrario, debe tener lugar entre los pueblos indígenas y tribales y el Estado a través de mecanismos de participación adecuados para abordar las demandas y preocupaciones históricas de los pueblos indígenas y tribales, y debatir de forma continua las cuestiones de política pública que les afectan.

Se necesitan esfuerzos especiales para seguir explorando formas de estimular y asegurar la participación y representación inclusiva de hombres y mujeres indígenas en los procedimientos de consulta. Los estudios han demostrado que la participación de las mujeres indígenas en los procesos de consulta sigue siendo baja (Oxfam, 2019). Tener en cuenta sus opiniones puede traducirse en políticas nacionales que reflejen mejor no sólo las preocupaciones de las mujeres indígenas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017), sino que también garanticen políticas públicas inclusivas y receptivas para todos.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha recomendado la evaluación periódica de los procedimientos de consulta existentes con la participación de los pueblos indígenas, con miras a su mejora continua (OIT, 2011). A este respecto, la documentación y el intercambio de experiencias sobre el establecimiento y la aplicación de mecanismos y procedimientos de consulta y participación en todos los países y regiones puede ser una medida significativa para encontrar soluciones a los problemas persistentes. La documentación de las lecciones aprendidas y la identificación de buenas prácticas, así como el impacto positivo de la participación y la consulta sobre los derechos y el bienestar de los pueblos indígenas y tribales podría ayudar a un mayor número de países a tomar medidas a este respecto.



# **5. HACIA UN FUTURO INCLUSIVO, SOSTENIBLE Y JUSTO**

## 5. HACIA UN FUTURO INCLUSIVO, SOSTENIBLE Y JUSTO

---

### 5.1. ABORDANDO LAS DESIGUALDADES DE MANERA URGENTE

Durante los últimos decenios se han hecho progresos considerables en los marcos internacionales y nacionales de política pública en relación con el reconocimiento y el tratamiento de los intereses de los pueblos indígenas. Ello se ha traducido en algunos éxitos en el tratamiento de las injusticias históricas, así como de las desventajas actuales y de la invisibilidad a que se enfrentan las mujeres y los hombres indígenas. No obstante, estos éxitos han sido limitados en magnitud y en alcance, y la situación de los pueblos indígenas en la actualidad sigue caracterizándose por las desigualdades en los derechos, las oportunidades, el tratamiento y los resultados.

Quedan unos diez años para lograr los ODS y es fundamental empoderar a más del 6 por ciento de la población global y asegurar que nadie queda atrás. Las políticas públicas deben fortalecerse y responder mejor a los obstáculos que están configurando las experiencias de las mujeres y los hombres indígenas, aprovechando al mismo tiempo el potencial positivo de las transformaciones que traen consigo los cambios en el entorno económico, social, político y ambiental. Ya sea a través de su implicación en el cambio climático o respondiendo a los cambios en las aspiraciones de los pueblos indígenas, las políticas públicas han empezado a abordar la situación de las mujeres y los hombres indígenas, aunque, hasta la fecha, no se han adaptado lo suficiente a sus nuevas realidades. A medida que se avance en ese sentido será fundamental centrarse en el mundo del trabajo, el lugar crítico donde se manifiestan en mayor medida las desigualdades de que son objeto las personas indígenas. Por un lado, las políticas públicas necesitan prestar especial atención a los pueblos indígenas y, por otro, las diseñadas para la sociedad en su conjunto deben llegar a los pueblos indígenas y prever la aplicación de cambios sobre el terreno. Cuestiones clave que guardan relación con el mundo del trabajo, como la creación de oportunidades de empleo, la promoción del reconocimiento de las competencias y su desarrollo, la garantía de unos servicios efectivos de inspección del trabajo, la mejora del acceso a la protección social, el apoyo a la creación de empresas y cooperativas, la creación de capacidad en relación con los derechos y el diálogo social, y el tratamiento de la discriminación, serán decisivos en la formulación de políticas públicas efectivas.

Abordar la pobreza, en especial a través de oportunidades de trabajo decente, puede ser un punto de partida importante, que puede potenciarse con el aprovechamiento de las transformaciones, como la acción por el clima basada en una transición justa. La agricultura y la silvicultura, el sector de la construcción y las energías renovables de la economía baja en carbono, pueden, juntos, crear oportunidades de trabajo decente para las mujeres y los hombres indígenas y aprovechar al mismo tiempo sus competencias y conocimientos tradicionales. La economía digital es otra frontera importante que puede recorrerse para crear oportunidades de trabajo decente, en particular para los jóvenes indígenas, muchos de los cuales ya utilizan con entusiasmo las tecnologías de la información y las comunicaciones para crear empresas y generar ingresos. Las políticas públicas deben orientarse por enfoques basados en los derechos que reflejen las prioridades y las aspiraciones de los pueblos indígenas, que ya no se limitan a ocupaciones tradicionales o al sector agrícola, sino que están diversificando cada vez más sus opciones económicas en aras de mejorar su bienestar. Un factor clave a este respecto será asegurar que dichas transiciones no provocan vulnerabilidades socioeconómicas mayores para las mujeres y los hombres indígenas, por ejemplo, aumentando su dependencia en la economía informal, donde las condiciones de trabajo tienden a ser deficientes. En relación con ello, será un importante paso adelante abordar las especificidades de los pueblos indígenas en el trabajo en la economía rural, donde afrontan, por ejemplo, amenazas derivadas de la inseguridad de la tenencia de la tierra, y en las zonas urbanas, donde son víctimas, entre otras cosas, de situaciones de explotación en la economía informal.

Como la exclusión y las desventajas siguen dominando las experiencias de las mujeres y los hombres indígenas, es urgente replantearse los marcos de política pública existentes y la formulación de marcos nuevos. Unas políticas públicas inclusivas, en particular a través de la celebración de consultas con la participación de los pueblos indígenas, pueden servir para liderar un cambio de rumbo. Esto sería un paso decisivo para el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que serviría para empoderar a las mujeres y los hombres indígenas como asociados y como agentes económicos, sociales y relacionados con el cambio climático para configurar un futuro inclusivo, sostenible y justo.

La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo ha subrayado además el papel fundamental de los mandantes de la OIT en la promoción de políticas públicas para hacer frente a las desigualdades persistentes. Esto incluye, entre otras cosas, la elaboración de políticas eficaces destinadas a generar oportunidades de empleo pleno, productivo y libremente elegido y de trabajo decente para todos; la promoción de los derechos de los trabajadores como elemento clave para el logro de un crecimiento inclusivo y sostenible; y el apoyo al sector privado como fuente principal de crecimiento económico y creación de empleo. A este respecto, centrándose en los pueblos indígenas y tribales y abordando las desigualdades a las que se enfrentan, un primer paso importante será documentar las oportunidades y los desafíos en la generación de trabajo decente para las mujeres y los hombres indígenas. Al mismo tiempo, la compilación de buenas prácticas conexas que sirvan de base a las iniciativas de desarrollo para el empleo de los jóvenes indígenas en particular, como recomendó el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, también podría servir como punto de partida concreto.<sup>47</sup> Además, existe un potencial sin explotar para la colaboración del sector privado con los empresarios y comunidades indígenas en apoyo de sus actividades económicas.

---

## 5.2. UN FUTURO QUE FUNCIONE PARA LAS MUJERES INDÍGENAS

Las mujeres indígenas se enfrentan a desafíos específicos en el mundo del trabajo que pone el riesgo de exacerbar su marginación y pobreza. Su gran dependencia del trabajo informal y su concentración en zonas de riesgo de cambio climático, coloca a las mujeres indígenas en una posición de desventaja en comparación con sus homólogos no indígenas, así como con los hombres indígenas. Como se muestra en el presente informe, las pronunciadas brechas en materia de pobreza y en las múltiples facetas del empleo para las mujeres indígenas, en particular cuando se las compara tanto con los hombres indígenas como con sus homólogas no indígenas, subrayan la necesidad de prestar atención específica a su situación y de evaluar cuidadosamente los efectos de las políticas de equidad de género sobre el terreno, así como de realizar un análisis de género de todas las demás políticas y medidas. La discriminación sigue siendo una causa fundamental de las desventajas que

---

47 Foro Permanente de las Cuestiones Indígenas E/2019/43 párrafo 89.

sufren las mujeres indígenas, que requiere la adopción de medidas urgentes en múltiples niveles: desde el hogar y la comunidad, hasta los niveles local y nacional, en el lugar de trabajo y en el hogar.

El logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - objetivos 5, 8, 10 y 15- implicará el empoderamiento de las mujeres indígenas y la garantía de un futuro que también les beneficie, así como el respeto de sus identidades culturales. La lucha contra los estereotipos, la lucha contra la violencia y el acoso, la elaboración y financiación de políticas de atención, la mejora de los mecanismos de acceso a la justicia, la creación de un entorno propicio para la participación de las mujeres indígenas en la adopción de decisiones a todos los niveles, así como el aprovechamiento de las aptitudes y los conocimientos existentes mediante políticas públicas específicas, son en conjunto un importante punto de partida para las políticas públicas nacionales, así como para los programas y políticas mundiales. De manera complementaria, se necesitan políticas e iniciativas públicas más amplias para determinar las necesidades y aspiraciones de las mujeres indígenas a fin de dar una mejor respuesta y hacer frente a su persistente exclusión. Además, las políticas públicas que promueven la igualdad entre los géneros también deben tener en cuenta las realidades específicas de las mujeres indígenas y su identidad indígena o tribal. Esto permitirá a las instituciones que promueven la igualdad entre los géneros responder mejor a las preocupaciones específicas de las mujeres indígenas y tribales y elaborar políticas inclusivas.

Se pueden aprovechar varias vías y sectores para el empoderamiento económico de las mujeres indígenas. Por ejemplo, las mujeres indígenas han sido las custodias de los conocimientos tradicionales, función que también es vital para la acción climática. El reconocimiento de esos conocimientos tradicionales y el apoyo al desarrollo de oportunidades de trabajo decente en una economía con bajas emisiones de carbono pueden tener muchos efectos positivos directos e indirectos tanto para la igualdad entre los géneros como para el fortalecimiento de la acción climática. A este respecto, las empresas dirigidas por mujeres indígenas, como las cooperativas, ya han empezado a producir resultados positivos en cuanto al empoderamiento y la sostenibilidad ambiental. En la economía urbana, por ejemplo, la participación de las mujeres indígenas en diversas actividades económicas ha ido acompañada de varios problemas, pero también de una mayor autonomía y, en algunos casos, de independencia económica.

La construcción es otro ejemplo de un sector en el que las mujeres indígenas han estado participando para la generación de ingresos, y que puede ofrecer oportunidades de trabajo decente una vez que se aborden las diferencias salariales, se mejoren las cuestiones relativas a la seguridad y la salud en el trabajo, se mejore el diálogo social y se garantice el acceso a la protección social. Las cooperativas también son un medio por el cual las mujeres indígenas pueden desarrollar actividades generadoras de ingresos, beneficiarse de los procesos socioeconómicos y participar de manera significativa en la adopción de decisiones a todos los niveles.

Para construir un futuro del trabajo inclusivo, capaz de alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible y configurar una economía con bajas emisiones de carbono, se deben comprender las aspiraciones de las mujeres indígenas y reconocer, respetar y promover sus importantes contribuciones. En particular, dadas las marcadas desigualdades a las que se enfrentan hoy en día, será fundamental dar un gran salto hacia la justicia social y el trabajo decente para las mujeres indígenas. Con la urgencia que se requiere para hacer realidad la Agenda 2030 y el Acuerdo de París, el empoderamiento de las mujeres indígenas surge como un imperativo en materia de desarrollo y clima que es fundamental para superar algunos de los desafíos mundiales más difíciles de la actualidad.

---

### 5.3. RATIFICACIÓN DEL CONVENIO NÚM. 169 E INVERSIÓN EN INSTITUCIONES

La ratificación y la plena implementación del Convenio núm. 169 pueden contribuir al logro de la paz, la justicia y unas instituciones sólidas, que son los objetivos específicos del ODS 16. El Convenio establece los fundamentos de una sociedad inclusiva basada en los principios de la democracia, el diálogo social y el estado de derecho. En su calidad de instrumento de la OIT, el Convenio se beneficia de la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores a escala mundial y nacional. Estas organizaciones pueden desempeñar un papel activo en el diseño, la supervisión y el fortalecimiento de las medidas adoptadas por los gobiernos para la aplicación del Convenio, incluso en el contexto de los mecanismos de la OIT para la supervisión de las normas internacionales del trabajo.

A pesar de algunos progresos en el establecimiento de instituciones para la realización de los derechos de los pueblos indígenas en varios países, se necesitan esfuerzos adicionales y sostenidos en todas las regiones. Es necesario fortalecer las instituciones y los marcos normativos existentes para la participación y la consulta de los pueblos indígenas y, en caso de que no existan, deben crearse. Esta es una condición fundamental para garantizar

la seguridad jurídica de los pueblos indígenas y la sociedad en general. En este sentido, el Convenio núm. 169 es un marco importante para una buena administración pública. La creación de instituciones incluye la definición de roles y competencias, la creación de mecanismos de coordinación y la asignación de los recursos necesarios. Los procedimientos de consulta también necesitan reglas y metodologías claras que aclaren los diferentes actores involucrados en el proceso de consulta, así como sus etapas, plazos y un sistema de seguimiento de los acuerdos alcanzados. Estos son indispensables para asegurar no sólo resultados positivos sino también sostenibles. La participación activa de los pueblos indígenas en los programas y políticas que les afectan no sólo garantiza la legitimidad y la eficacia de esas iniciativas, sino que también contribuye a fomentar el sentido de identificación de los grupos destinatarios. Al mismo tiempo, los mecanismos sólidos, transparentes, inclusivos y eficaces de participación y consulta contribuyen a fomentar un entorno que también es favorable al desarrollo de empresas sostenibles y a la creación de oportunidades de trabajo decente para las mujeres y los hombres indígenas.

Invertir en instituciones sólidas significa invertir también en la capacidad de las mujeres y los hombres indígenas para colaborar con las instituciones públicas, así como con los gobiernos, los sindicatos, las organizaciones de empleadores, las empresas, las ONGs y las organizaciones internacionales, entre otros actores. En este contexto, es fundamental que se aborden y eliminen a todos los niveles los obstáculos a la participación de las mujeres indígenas en los procesos de adopción de decisiones como la discriminación, la violencia y el acoso. Escuchar la voz de las mujeres indígenas y aprovechar su liderazgo es fundamental para crear instituciones y políticas públicas que respondan a sus realidades y aspiraciones.

---

### 5.4. MEJORA DE LA DISPONIBILIDAD DE LOS DATOS Y LAS METODOLOGÍAS DE INVESTIGACIÓN

La invisibilidad de los pueblos indígenas en los datos y las estadísticas oficiales son un indicador importante de la exclusión a que hacen frente, y esta invisibilidad conlleva limitaciones importantes para el diseño de políticas públicas dinámicas. Además, las metodologías de investigación que a menudo aplican las instituciones nacionales e internacionales no bastan para captar las realidades que viven las mujeres y los hombres indígenas, sus prioridades o sus aspiraciones. La superación de las injusticias históricas y las desventajas contemporáneas que configuran las experiencias de los pueblos indígenas exige de una agenda de investigación fundamentada en la justicia social. Ello implica mejores datos, desglosados por situación indígena o

tribal, origen étnico, sexo y situación de discapacidad, así como innovaciones metodológicas que reflejen la cultura, los modos de vida y las aspiraciones de los pueblos indígenas.

Aunque se han adoptado medidas importantes para la mejora de la disponibilidad de los datos, que también han servido para facilitar la preparación del presente informe, prevalecen brechas notables que colmar tanto en relación con la disponibilidad de los datos como con la aplicación de indicadores culturalmente pertinentes. La participación de los pueblos indígenas en la preparación de los estudios que se realicen será decisiva a este respecto, al igual que lo serán las iniciativas que se emprendan a nivel nacional para generar datos desglosados. La colaboración entre las instituciones nacionales, las organizaciones internacionales, las organizaciones de pueblos indígenas y el mundo académico será igualmente importante. No menos lo serán las iniciativas de política pública para invertir en investigación e innovaciones metodológicas. Estos aspectos también servirán para mejorar las políticas públicas existentes, así como para ayudar en el diseño de intervenciones más inclusivas y con capacidad de respuesta. Ello debería incluir la investigación y desarrollo del conocimiento sobre las instituciones representativas de los pueblos indígenas y tribales, como base para apoyar la construcción de sus capacidades para dialogar con las instituciones del Estado y otros actores.

Además, un aspecto clave de las innovaciones metodológicas es que ayudarán a colmar las brechas entre los sistemas de conocimiento modernos y los tradicionales. Si bien se están produciendo notables progresos a este respecto, especialmente desde el punto de vista de la vulnerabilidad, la conservación y la sostenibilidad ambientales, también es cierto que es una cuestión que exige mayor atención. La mejora de la disponibilidad de los datos y de las metodologías de investigación no sólo será beneficiosa para abordar los desafíos a que se enfrentan los pueblos indígenas, sino que también contribuirá a un mejor conocimiento de cuestiones clave relacionadas con el desarrollo sostenible y el medio ambiente en general. Mientras la comunidad internacional avanza hacia el logro de los ODS, arrojar luz sobre la situación de las mujeres y los hombres indígenas con su participación reviste una importancia fundamental y puede constituir un punto de referencia para el mejor conocimiento de la situación de aquellas personas que se enfrentan a vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales en el mundo de hoy.





# BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADH); Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) 2005. *Informe del Grupo de Trabajo de Expertos en Poblaciones/ Comunidades de la Comisión Africana de Derechos Humanos* (Copenhague).
- Grupo del Banco Africano de Desarrollo 2016. *Development and indigenous peoples in Africa*, Safeguards and Sustainability Series, vol. 2, núm. 2. Compliance and Safeguards Division (Abidján).
- Asociación para los derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID); Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI); International Funders for Indigenous Peoples (IFIP). 2016. *A Call to Action: Insights into the status of funding for indigenous women's groups*, joint report, abril.
- Baird, I. 2016. "Indigeneity in Asia: an emerging but contested concept", en *Asian Ethnicity*, vol. 17, núm. 4, págs. 501-505.
- Beegle, K.; Christiaensen, L.; Dabalén, A.; Gaddis, I. 2016. *Poverty in a rising Africa* (Washington, DC, Banco Mundial).
- Cabrera Ormazá, M.V. 2017. *The Requirement of Consultation with Indigenous Peoples in the ILO: Between normative flexibility and institutional rigidity* (Leiden y Boston, Brill/Nijhoff).
- ; Oelz, M. 2018. "The ILO's Quest for Social Justice: Convention 169 and peace building", en *International Union Rights*, vol. 25, núm. 4, págs. 6-7.
- Carling, J.; Carino, J.; Sherpa, L.N. 2015. *Asia Report on Climate Change and Indigenous Peoples* (Chiang Mai, Pacto de los Pueblos Indígenas de Asia).
- Centre for Environment and Development (CED); Réseau Recherches Actions Concertées Pygmées (RACOPY); Forest Peoples Programme (FPP). 2010. *Indigenous peoples' rights in Cameroon: Supplementary report submitted in connection with Cameroon's second periodic report*. Disponible en: <https://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/08/cameroonachprsubmissionmay10eng.pdf> [14 de octubre de 2019].
- Christiaensen, L.; Stifel, D. 2007. "Tracking poverty over time in the absence of comparable consumption data", en *World Bank Economic Review*, vol. 21, núm. 2, págs. 317-341.
- Cooney, J. 2013. *Mining, Economic Development and Indigenous Peoples: "Getting the Governance Equation Right"*, Informe de un foro celebrado en el Institute for the Study of International Development (ISID), Montreal, 5-10 de agosto. Disponible en: [https://www.mcgill.ca/isid/files/isid/mcgill\\_2013\\_summer\\_forum\\_-\\_final\\_report.pdf](https://www.mcgill.ca/isid/files/isid/mcgill_2013_summer_forum_-_final_report.pdf) [14 de octubre de 2019].
- Cooper, D.; Kruglikova, N. 2019. Augmented realities: The digital economy of indigenous knowledge", en A. Ahearn, M. Oelz y R.K. Dhir (dir.): *Indigenous peoples and climate change: Emerging research on traditional knowledge and livelihoods* (Ginebra, OIT), págs. 107-119.
- Das, T.K.; Pradhan, K.; Prasad, C.V.; Saha, A. 2018. "Experiencing the factors of tribal women involvement in agriculture and livestock management", en *Indian Research Journal of Extension Education*, vol. 18, núm. 4, págs. 83-87.
- Dasgupta, S.; Verick, S. (dir). 2016. *Transformation of women at work in Asia: An unfinished development agenda* (Los Angeles, Sage).
- Deville, J.-C.; Särndal, C.-E. 1992. "Calibration estimators in survey sampling", en *Journal of the American Statistical Association*, vol. 87, núm. 418, págs. 376-382.
- Dhir, R.K. 2015. *Indigenous Peoples in the World of Work in Asia and the Pacific: A status report* (Ginebra, OIT).
- ; Ahearn, A. 2019. "Introduction", en A. Ahearn, M. Oelz y R.K. Dhir (dir.): *Indigenous peoples and climate change: Emerging research on traditional knowledge and livelihoods* (OIT, Ginebra), págs. 1-8.
- Eichler, J. 2018. "New responses to mining extractivism in the Bolivian lowlands: The role and potential of indigenous cooperatives in self-managing mining resources", *The International Journal of Human Rights*, vol. 22, núm. 2, págs. 262-285.
- Errico S. 2017. *The Rights of Indigenous Peoples in Asia: Human rights-based overview of national legal and policy frameworks against the backdrop of country strategies for development and poverty reduction* (Ginebra, OIT).
- Feiring, B. 2013. *Indigenous peoples' rights to lands, territories and resources. International Land Coalition* (Roma, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra).

Ferreira, F.H., Chen, S., Dabalén, A., Dikhanov, Y., Hamadeh, N., Jolliffe, D., Narayan, A., Prydz, E.B., Revenga, A., Sangraula, P. y Serajuddin, U., 2015. A global count of the extreme poor in 2012: data issues, methodology and initial results. (Washington, DC, Banco Mundial).

Filmer, D.; Scott, K. 2012. Achievements and challenges", en *Politics & Policy*, vol. 49, núm. 1, págs. 359-392.

Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI). 2019. *Justicia ambiental: Perspectivas de las mujeres indígenas: "Guardianas y custodias de los conocimientos y biodiversidad de los pueblos"* (Lima).

Gigler, B.-S. 2009. "Poverty, inequality and human development of indigenous peoples in Bolivia", en *Working Paper Series No. 17* (Georgetown University Centre for Latin American Studies).

Gobierno de la Argentina s.f. *Listado de comunidades indígenas*. Disponible en: <https://datos.gob.ar/dataset/justicia-listado-comunidades-indigenas> [21 de octubre de 2019].

Gobierno de El Salvador 2018. *Gobierno de El Salvador lanza Plan de Acción Nacional de Pueblos Indígenas (PLANPIES)*, nota de prensa, 10 de diciembre (Ministerio de Relaciones Exteriores). Disponible en: <https://rree.gob.sv/gobierno-de-el-salvador-lanza-plan-de-accion-nacional-de-pueblos-indigenas-planpies> [14 de octubre de 2019].

Gobierno de Panamá 2018. *Lanzan proyecto para implementar el Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos indígenas de Panamá*, nota de prensa, 5 de diciembre (Ministerio de Gobierno). Disponible en: <http://www.mingob.gob.pa/lanzan-proyecto-para-implementar-el-plan-de-desarrollo-integral-de-los-pueblos-indigenas-de-panama> [14 de octubre de 2019].

Gobierno del Perú 2018. *Ministerio de Cultura inicia el fortalecimiento del Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas*, nota de prensa, 26 de junio (Ministerio de Cultura). Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/11957-ministerio-de-cultura-inicia-el-fortalecimiento-del-grupo-de-trabajo-de-politicas-indigenas> [30 de septiembre de 2019].

Gobierno del Perú s.f. *Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios* Disponible en: <https://bdpi.cultura.gob.pe/> [21 de octubre de 2019].

Fondo Verde para el Clima. 2018. *Indigenous Peoples Policy*. Disponible en: [https://www.greenclimate.fund/documents/20182/574763/GCF\\_policy\\_-\\_Indigenous\\_Peoples\\_Policy.pdf/6af04791-f88e-4c8a-8115-32315a3e4042](https://www.greenclimate.fund/documents/20182/574763/GCF_policy_-_Indigenous_Peoples_Policy.pdf/6af04791-f88e-4c8a-8115-32315a3e4042) [14 de octubre de 2019].

Grimshaw, D.; Rubery, J. 2015. "The motherhood pay gap: a review of the issues, theory and international evidence", en *Conditions of Work and Employment Series No. 57* (Ginebra, OIT).

Hall, G.H.; Patrinos, H.A. (dir.): 2012. *Indigenous peoples, poverty, and development*. Cambridge University Press).

Indigenous Navigator. s.f. What is the Indigenous Navigator? Disponible en: <http://nav.indigenousnavigator.com/index.php/en/about> [30 de agosto de 2019].

Grupo Principal de los Pueblos Indígenas para el Desarrollo Sostenible (IPMG). 2019. *Global Report on the Situation of Lands, Territories and Resources of Indigenous Peoples*. Disponible en: <https://www.iwgia.org/en/resources/publications/3335-global-report-on-the-situation-of-lands-territories-and-resources-of-indigenous-peoples> [14 de octubre de 2019].

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2017. *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mujeresindigenas.pdf> [14 de octubre de 2019].

Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2012. *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku contra Ecuador, Sentencia de 27 de junio, 2012 (fondo y reparaciones)* Disponible en: [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_ing.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_ing.pdf) [14 de octubre de 2019].

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos (IPCC). 2018. "Summary for Policymakers", en V. Masson-Delmotte y otros autores (dir.): *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, págs. 1-24. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/sr15/download/#full> [14 de octubre 2019].

- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 1953. *Indigenous peoples: Living and Working Conditions of Aboriginal Populations in Independent Countries* (Ginebra).
- . 1988. *Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107)*, Informe VI (1) (Ginebra).
- . 1989. *Actas de las labores*, Conferencia Internacional del Trabajo, 76.a reunión, Ginebra, 1989 (Ginebra), 32/17.
- . 1995. *A Guide to ILO Convention No. 169 on Indigenous and Tribal Peoples*, preparada por M. Tomei y L. Swepston (Ginebra).
- . 2007. *Panorama Laboral 2007, América Latina y el Caribe* (Lima, Oficina Regional de la OIT).
- . 2011. *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones* (Ginebra).
- . 2012. *Dar un rostro humano a la globalización: Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe III (1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra, 2012 (Ginebra).
- . 2013. *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) - Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (Ginebra).
- . 2014. *Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2014 (I): Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, 2014 (Ginebra).
- . 2015a. *Indigenous Peoples in the World of Work: Snapshots from Asia*, Servicio de Género, Igualdad y Diversidad, (Ginebra).
- . 2015b. *Alianzas entre sindicatos y pueblos indígenas: Experiencias en América Latina*, ACTRAV/OIT (Lima, Oficina Regional de la OIT).
- . 2015c. *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* (Ginebra).
- . 2015d. *Alianzas entre Sindicatos y Pueblos Indígenas: Experiencias en América Latina* (Lima, Oficina Regional de la OIT).
- . 2015e. *Dar una voz a los trabajadores rurales. Estudio General sobre los instrumentos relativos al derecho de asociación y las organizaciones de trabajadores rurales*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión, Ginebra, 2015 (Ginebra).
- . 2016a. *Garantizar los derechos, crear puestos de trabajo y lograr la sostenibilidad: una manera cooperativa de empoderar a los pueblos indígenas* Cooperativas y mundo del trabajo, núm. 5 (Ginebra).
- . 2016b. *Study Report on Working Conditions of Indigenous and Tribal Workers in Bangladesh Urban Economy: A focus on garment and beauty parlours* (Bangladesh, Oficina Regional de la OIT).
- . 2016c. *Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2016 (I): Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 105.ª reunión, Ginebra, 2016 (Ginebra).
- . 2016d. *Mujeres del Sector de la Construcción en Bolivia. Con una especial mirada a las ciudades de La Paz y El Alto* (Oficina Regional de la OIT, Lima).
- . 2016e. *Informe Regional: Colombia, Costa Rica, Guatemala y Chile. Convenio núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (ACT/EMP)* (Lima, Oficina Regional de la OIT).
- . 2016f. *Promover una migración equitativa: Estudio General sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes*, Conferencia Internacional del Trabajo, 105.ª reunión, Ginebra, 2016 (Ginebra).
- . 2016g. "Mujeres del sector de la construcción en Bolivia se forman en Derechos Fundamentales y Normas Internacionales del Trabajo". Disponible en: [https://www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/WCMS\\_506997/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/WCMS_506997/lang--es/index.htm) [23 de octubre de 2019].
- . 2017a. *Los pueblos indígenas y el cambio climático: De víctimas a agentes del cambio por medio del trabajo decente* (Ginebra).
- . 2017b. *Trabajo decente para los pueblos indígenas y tribales en la economía rural*. Notas de orientación de políticas (Ginebra).
- . 2017c. *Mujeres construyen su futuro en Bolivia* Disponible en: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS\\_551204/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_551204/lang--es/index.htm) [16 de septiembre de 2019].

- . 2017d. *Trabajo doméstico de mujeres indígenas en Guatemala: La interseccionalidad de las discriminaciones por clase, sexo y etnia* (no publicado).
- . 2017e. *Baseline Assessment of Skills and Employment of Indigenous and Tribal Peoples in Bangladesh* (Bangladesh).
- . 2017f. *Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2017 (I): Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 106.ª reunión, Ginebra, 2017 (Ginebra).
- . 2018a. Care work and care jobs for the future of decent work (Ginebra).
- . 2018b. Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico (Ginebra).
- . 2018c. Sostenibilidad medioambiental con empleo. Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018 (Ginebra).
- . 2018d. *Consultas con pueblos indígenas sobre reconocimiento constitucional: Experiencias de Chile (2016-2017)* (Ginebra).
- . 2018e. *Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2018: Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 107.ª reunión, Ginebra, 2018 (Ginebra).
- . 2018f. Protección social para los pueblos indígenas. Nota Informativa - Protección Social para Todos (Ginebra).
- . 2018g. Informe Mundial sobre Salarios 2018/2019: ¿Qué hay detrás de la brecha salarial de género? (Ginebra).
- . 2018h. Promoting decent work for indigenous and tribal people through employment and investment programs. Employment Policy Brief (Ginebra).
- . 2018i. Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico, tercera edición (Ginebra).
- . 2019a. *Convenio de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) Observación general*, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Ginebra).
- . 2019b. *Extractos de informes y comentarios de los Órganos de Control de la OIT: Aplicando el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169)* (Ginebra).
- . 2019c. *Trabajar por un futuro más prometedor*. Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo (Ginebra).
- . 2019d. *Indigenous peoples and climate change: Emerging Research on Traditional Knowledge and Livelihoods* (Ginebra).
- . 2019e. Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2019: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 108.a reunión, Ginebra, 2019 (Ginebra).
- . 2019f. *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 108.a reunión, Ginebra, 2019 (Ginebra).
- . 2019g. A quantum leap for gender equality: For a better future of work for all (Ginebra).
- . Próxima publicación. Aplicación del Convenio No. 169: Perfiles de países.
- . Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADH). 2009. *Overview report of the research project by the International Labour Organization and the African Commission on Human and Peoples' Rights on the constitutional and legislative protection of the rights of indigenous peoples in 24 African countries* (Ginebra).
- Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) 2018a. "Facts about indigenous peoples". Disponible en: <https://www.iwgia.org/en/news/3268-facts-indigenous-peoples> [16 de septiembre de 2019].
- . 2018b. *El Mundo Indígena 2018* (Copenhague).
- Kronik, J.; Verner, D. 2010. *Indigenous peoples and climate change in Latin America and the Caribbean*, Directions in Development – Environment and Sustainable Development (Washington, DC, Banco Mundial).
- Larsen, P.B. 2003. *Indigenous and Tribal Children: Assessing child labour and education challenges*, Child labour and Education Working Paper, OIT (Ginebra).

- Los Tiempos. 2018. "Las mujeres constructoras impulsan norma para remuneración equitativa", 19 de noviembre. Disponible en: <https://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20181119/mujeres-constructoras-impulsan-norma-remuneracion-equitativa> [30 de septiembre de 2019].
- National Collaborating Center for Aboriginal Health. 2012. *The sacred space of Romania. Mothering across the generations* (Prince George, BC).
- Ñopo, H. 2012. *New century, old disparities: Gender and ethnic earnings gaps in Latin America and the Caribbean* (Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial).
- ; Saavedra, J.; Torero, M. 2007. "Ethnicity and earnings in a mixed race labor market", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 55, núm. 4, págs. 709–734.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). 2018. *Indigenous Employment and Skills Strategies in Canada*. OECD Reviews on Local Job Creation (París).
- . 2019. *Linking Indigenous Communities with Regional Development*. OECD Rural Policy Reviews (París).
- Oxfam. 2019. *Sin mujeres indígenas, no! Aproximaciones desde la implementación de la consulta previa, libre e informada en la industria extractiva en el Perú* (Lima).
- Pavon, J.C.P.V. 2014. "Economic behaviour of indigenous peoples: the Mexican case", en *Latin American Economic Review*, vol. 23, núm. 12, págs. 1–58.
- Rainforest Foundation UK (RFUK) y Observatoire Congolais des Droits de l'Homme 2006. *Les droits des peuples autochtones en République du Congo* (Londres y Brazzaville).
- Rani, U.; Belsler, P.; Oelz, M.; Ranjbar, S. 2013. "Cumplimiento y cobertura del salario mínimo en países en desarrollo" en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 152, núm. 3-4.
- ; Oelz, M. 2019. "Sustaining and preserving the traditional knowledge and institutions of indigenous communities: Reflections on the way forward", en A. Ahearn, M. Oelz y R.K. Dhir (dir.): *Indigenous peoples and climate change: Emerging research on traditional knowledge and livelihoods* (Ginebra, OIT), págs. 121–128.
- Rodríguez-Piñero, L. 2005. *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law: The ILO regime (1919–1989)* (Oxford, Oxford University Press).
- Sahn, D.; Stifel, D. 2000. "Poverty comparisons over time and across countries in Africa", en *World Development*, vol. 28, núm. 12, págs. 2123–2155.
- Sanders, D. 1989. "The UN Working Group on Indigenous Populations", *Human Rights Quarterly*, vol. 11, núm. 3 (agosto de 1989), págs. 406–433.
- Sapignoli, M.; Hitchcock, R. 2013. "Indigenous Peoples in Southern Africa", en *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, vol. 102, núm. 4, 355–365.
- Shah, A.; Lerche, J.; Axelby, R.; Benbabaali D.; Donegan, B.; Raj, J.; Thakur, V. 2018. *Ground Down by Growth: Tribe, caste, class and inequality in twenty-first century India* (Delhi, OUP).
- Swepston, L. 1978. "Enfoques del 'problema indígena' en América Latina", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 117 núm. 2.
- . 2015. *The foundations of modern international law on indigenous and tribal peoples. The preparatory documents of the indigenous and tribal peoples convention, and its development through supervision*, vol. 1: *Basic policy and land rights* (Leiden y Boston, Brill/Nijhoff).
- . 2018a. *The foundations of modern international law on indigenous and tribal peoples. The preparatory documents of the indigenous and tribal peoples convention, and its development through supervision*, vol. 2: *Human rights and the technical articles* (Leiden y Boston, Brill/Nijhoff).
- . 2018b. "The Adoption of Convention 169: Unions and Indigenous Peoples' Involvement", en *International Union Rights*, vol. 25, núm. 4, págs. 3–5.
- The Generation Energy Council. 2018. *Canada's Energy Transition: Getting to Our Energy Future, Together*. Disponible en: [https://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/energy/CouncilReport\\_june27\\_English\\_Web.pdf](https://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/energy/CouncilReport_june27_English_Web.pdf) [14 de octubre de 2019].
- Thornberry, F. 2017. *Working conditions of indigenous women and men in Central Africa an analysis based in available evidence. An analysis based in available evidence* (Ginebra, OIT).

- Thornberry, P. 2002. *Indigenous peoples and human rights* (Manchester, Manchester University Press).
- Tillé, Y. 2011. *Théorie des sondages: Échantillonnage et estimation en population finie: cours et exercices avec solutions* (París, Dunod).
- Tomei, M. 2005. *Indigenous and tribal peoples: An ethnic audit of selected poverty reduction strategy papers* (Ginebra, OIT).
- Naciones Unidas s.f. *Who are indigenous peoples?* Factsheet, Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (Nueva York)
- . 2009. *State of the World's Indigenous Peoples (La situación de los pueblos indígenas del mundo)*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (Nueva York)
- . 2011. *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya: Adición: La situación de los pueblos indígenas en la República del Congo (A/HRC/18/35/Add.5)*, Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General (Ginebra).
- . 2013a. *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya: Adición: Consulta sobre la situación de los pueblos indígenas en Asia, A/HRC/24/41/Add.3*, Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General (Ginebra).
- . 2013b. *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, 12º período de sesiones. Estudio sobre la participación política de las mujeres indígenas a los niveles internacional, nacional y local, E/C.19/2013/10*, Consejo Económico y Social (Nueva York).
- . 2014a. *Documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, A/RES/69/2*, Asamblea General (Nueva York).
- . 2014b. *Promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres y de prevención y preparación a ese respecto: Estudio realizado por el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas A/HRC/27/66*, Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General (Ginebra).
- . 2014c. *Indigenous peoples' access to decent work and social protection*, Thematic Paper, Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas (Ginebra).
- . 2014d. *Factores que obstaculizan la participación política en condiciones de igualdad y medidas para superar esas trabas. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/HRC/27/29*, Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General (Ginebra).
- . 2014e. *Los derechos de los pueblos indígenas, incluidos sus derechos económicos, sociales y culturales en el marco para el desarrollo después de 2015. Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/69/267*, Asamblea General (Nueva York).
- . 2015a. *"Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, A/RES/70/1*, Asamblea General (Nueva York).
- . 2015b. *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli Corpuz, A/HRC/30/41*, Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General (Ginebra).
- . 2016a. *State of the world's indigenous peoples: Indigenous peoples' access to health services*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (Nueva York)
- . 2016b. *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas: Informe sobre el 15º período de sesiones, E/2016/43-E/C.19/2016/11*, Consejo Económico y Social (Nueva York).
- . 2017a. *Derechos de los pueblos indígenas*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2016, A/RES/71/178 (Nueva York).
- . 2017b. *State of the world's indigenous peoples: Education*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (Nueva York)
- . 2019a. *World population prospects 2019* (Nueva York). Disponible en: <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/> [18 de octubre de 2019].

- . 2019b. "Declaración de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, sobre su visita a México", Ciudad de México, 9 de abril. disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24467&LangID=S> [30 de septiembre de 2019].
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); ONU-Mujeres; Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), OIT, Oficina del representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños (OSRSG/VAC). 2013. *Breaking the silence on violence against indigenous girls, adolescents and young women: A call to action based on an overview of existing evidence from Africa, Asia Pacific and Latin America*, (Nueva York).
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 2013. *Indicators relevant for traditional knowledge and customary sustainable use*, Convenio sobre la Diversidad Biológica, UNEP/CBD/WG8J/8/9 (Montreal).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 2003. *Vitalidad y peligro de desaparición de las lenguas*, Grupo especial de expertos sobre las lenguas en peligro (París).
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). 2015. *Acuerdo de París*. Disponible en: [https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf) [16 de octubre de 2019].
- Vinding, D.; Kampbel, E.-R. 2012. *Indigenous women workers: With case studies from Bangladesh, Nepal and the Americas* Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (Ginebra, OIT).
- Woodley, E.; Crowley, E.; Dey de Pryck, J.; Carmen, A. 2007. *Cultural indicators of indigenous people's food and agro-ecological systems* (Roma, FAO y IITC).
- Banco Mundial. 2003. *Aplicación de la Directriz Operacional 4.20 sobre poblaciones indígenas: Examen documental independiente*, Informe núm. 25332, Departamento de Evaluación de Operaciones, Grupo de Evaluación de Países y Relaciones Regionales (Washington, DC).
- . 2008. *Social dimensions of climate change: Workshop report 2008* (Washington, DC).
- . 2011. *Still among the poorest of the poor*. Indigenous Peoples Policy Brief (Washington, DC).
- . 2015. *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI: Primera década* (Washington, DC).
- . 2017. *Environmental and social framework* (Washington, DC).
- . 2019. *PovcalNet*. Disponible en: <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povDuplicateWB.aspx> [1 de octubre de 2019].
- Organización Mundial de la Salud. 2019. *Global Report on Traditional and Complementary Medicine* (Ginebra).



# ANEXO

---

## A.1. DEFINICIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES

Para hacer las estimaciones mundiales, el presente informe de la OIT utiliza las fuentes de datos disponibles que contienen información sobre la población, el empleo y la situación en relación con la pobreza de los pueblos indígenas y tribales. En el informe se ha optado por dar efecto a la identificación de los pueblos indígenas y tribales a partir del reconocimiento por los gobiernos, en particular de los países que han ratificado el Convenio núm. 169 o el Convenio núm. 107, o por el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas u otras fuentes especializadas (véase la sección 2.2) de los grupos que pueden considerarse indígenas o tribales. En las fuentes de datos existentes, los dos criterios principales utilizados para identificar a los pueblos indígenas eran, por orden de preferencia, la conciencia de identidad de los encuestados y la lengua que hablaban (véase la sección 2.3).

---

## A.2. POBLACIÓN

### A.2.1. ESTIMACIONES MUNDIALES DE LA POBLACIÓN

La estimación del número de personas indígenas en el mundo está basada en estimaciones nacionales de 58 de los cerca de 90 países donde se considera que viven pueblos indígenas (Naciones Unidas, 2009). La mayoría las estimaciones para estos 58 países se obtuvieron de publicaciones oficiales (censos, encuestas de la población activa y de los hogares, informes), y para una minoría de países se obtuvieron de otras encuestas (véase el cuadro A.2.1 para el detalle de las fuentes de datos). El 85 por ciento de las estimaciones nacionales son posteriores a 2008, y de ellas, 15 fuentes son posteriores a 2014. Las estimaciones mundiales, regionales y por grupo de ingreso del número de personas indígenas corresponden a 2019. Esto fue posible porque se asumió que no se había producido ningún cambio sistemático en la proporción de personas indígenas del total de la población en un país dado, entre el año en que se compilaron los datos y 2019.

La metodología utilizada consistió en evaluar comparativamente las fuentes de datos nacionales y los *World Population Prospects del DAES* de 2019 para calcular los puntos de datos estandarizados del número de personas indígenas y tribales en cada uno de los 58 países y, seguidamente para agregar los resultados a fin de generar estimaciones mundiales por región<sup>48</sup> y por nivel de ingreso de los países y territorios (Naciones Unidas, 2019a).

---

48

La región de las Américas se ha sustituido por dos subregiones: América del Norte y América Latina y el Caribe

El primer paso en la elaboración de las estimaciones para 2019 es calcular la proporción de personas indígenas y tribales a partir de la fuente de datos más actualizada. La proporción de personas indígenas del total de la población<sup>49</sup> se calcula como la relación entre  $I_{jt}$ , el número de personas indígenas del país  $j$  en el año más reciente para el cual se dispone de datos  $t$ , y  $P_{jt}$ , que es la población total del mismo país y para el mismo año calculada a partir de las fuentes de datos nacionales del cuadro A.2.1:

$$i_{jt} = \frac{I_{jt}}{P_{jt}} \quad 1$$

La relación obtenida en la ecuación 1 se utiliza seguidamente para calcular el número de personas indígenas  $\hat{I}_{j2019}$ , en un país dado  $j$  para el año 2019, como el producto entre  $i_{jt}$ , la proporción de personas indígenas en un país  $j$  en un momento dado  $t$ , y  $p_{j2019}$  el total de la población<sup>50</sup> en 2019 obtenido de los *World Population Prospects del DAES* de 2019.

$$\hat{I}_{j2019} = i_{jt} \cdot p_{j2019} \quad 2$$

La cifra obtenida en la ecuación 2 proporciona una estimación objetiva del número de personas indígenas en un país  $j$  para el año 2019 si no se han producido cambios sistemáticos en la proporción de personas indígenas en el total de la población entre el año  $t$  en que se compilaron los datos y 2019.

A partir de los datos compilados es sencillo calcular el número total de personas indígenas en el globo, las regiones y los grupos de ingreso<sup>51</sup> (universo  $A$  donde cada elemento es  $a$ ), como la suma de personas indígenas que viven en cada país:

$$\hat{I}_{a2019} = \sum_{j \in a} \hat{I}_{j2019} \quad 3$$

Las estimaciones agregadas en la ecuación 3 no están ajustadas a los casos en que no se dispone de respuestas, es decir, que cuando no hay datos disponibles para un país dado, se asume que la proporción es igual a cero. Los datos disponibles para los 58 de los casi 90 países donde se considera que viven personas indígenas reflejan grandes oscilaciones en la proporción correspondiente de la población total según las regiones y los grupos de países por nivel de ingreso. Así, por ejemplo, en Asia y el Pacífico, la proporción de personas indígenas del total de la población oscilaba entre el 1,1 por ciento y el 58 por ciento, mientras que en los países de ingreso mediano-alto oscilaba entre el 0,2 por ciento y el 58 por ciento. Además, no parece que la población de un país sea un factor importante que explique su volumen de población indígena. Lo mismo puede decirse en relación con las regiones y los grupos de ingreso. Por consiguiente, si se hubiese intentado reducir el efecto adverso de los casos en que no se cuenta con respuestas con imputaciones o propensiones de respuestas (Tillé, 2011; Deville y Särndal, 1992) por región, grupo de ingreso o magnitud de la población en un país dado, las estimaciones mundiales obtenidas hubiesen sido subjetivas y poco fiables. Así pues,

49 En países seleccionados, la proporción de personas indígenas del total de la población no estaba disponible para todas las edades, sino únicamente para grupos de edad específicos. Burkina Faso: población de 3 años y más; Malí y Namibia: población de 6 años y más; Perú: población de 12 años y más; Estado Plurinacional de Bolivia: población de 15 años y más; Nigeria: población de 15 a 49 años de edad; Angola, Camerún, Chad, Congo y Gabón: población de mujeres de entre 15 y 49 años de edad; Camerún, Chad, Congo y Gabón: población de hombres de entre 15 y 59 años de edad. En Angola, las estimaciones de las encuestas sobre el volumen de la población indígena sólo pudieron calcularse para la población de mujeres.

50 Para los países que figuran en la lista de la nota al pie núm. 2, se utilizó la población respectiva en lugar de la población total.

51 Véase el anexo A.5, cuadro A.5.1.

las estimaciones mundiales presentadas en la sección 2.3 están basadas en la sencilla metodología descrita antes (ecuaciones 1 a 3) y se consideran estimaciones a la baja basadas en las fuentes que figuran en el cuadro A.2.1.

Las estimaciones globales, regionales y por grupo de ingreso se desglosan seguidamente por sexo a través de la ecuación 4, asumiendo que no se han producido cambios sistemáticos en la proporción de mujeres indígenas en el total de la población  $\phi_{jt}$ , entre el año  $t$  en que se compilaron los datos y 2019. El número de mujeres indígenas está disponible para 50 países (véase el cuadro A.2.1 para consultar la lista de países), por consiguiente es necesaria una estimación media ponderada para desglosar por sexo las estimaciones incluidas en la ecuación 3.

La relación,  $\phi_{jt}$ , entre el número de mujeres indígenas,  $I_{fjt}$ , en un país dado  $j$  en un momento dado  $t$ , cuando se compilaron los datos, y el total de personas indígenas  $I_{jt}$ , se define como:

$$\phi_{jt} = \frac{I_{fjt}}{I_{jt}} \quad 4$$

El número de mujeres,  $\hat{I}_{fa2019}$ , y de hombres indígenas,  $\hat{I}_{ma2019}$ , resultante para el año 2019 se obtiene como sigue:

$$\hat{I}_{fa2019} = \hat{I}_{a2019} \cdot \frac{\sum_{j \in a} \phi_{jt} \cdot \hat{I}_{j2019}}{\sum_{j \in a} \hat{I}_{j2019}} \quad 5$$

$$\hat{I}_{ma2019} = \hat{I}_{a2019} - \hat{I}_{fa2019} \quad 6$$

Las estimaciones globales, regionales y por grupo de ingreso se desglosan seguidamente por lugar de residencia rural o urbana utilizando la ecuación 7, asumiendo que no se han producido cambios sistemáticos en la proporción de personas indígenas que viven en zonas rurales,  $\rho_{jt}$ , entre el año  $t$  en que se compilaron los datos y 2019. El número de personas indígenas que viven en zonas rurales está disponible para 39 países (véase el cuadro A.2.1 para consultar la lista de países). Por consiguiente, es necesaria una estimación media ponderada de la población para desglosar las estimaciones que figuran en la ecuación 3 por tipo de lugar de residencia.

Al igual que para la ecuación 4, la proporción de personas indígenas que residen en zonas rurales,  $r$ , en un país dado  $j$  en el año 2019 se obtiene como la relación entre el número de personas indígenas que residen en zonas rurales,  $r$ , en un país dado  $j$  en un momento dado  $t$ , y el total de la población indígena  $I_{jt}$ :

$$\rho_{jt} = \frac{I_{rjt}}{I_{jt}} \quad 7$$

La cifra de personas indígenas que viven en zonas rurales,  $\hat{I}_{ra2019}$ , y en zonas urbanas,  $\hat{I}_{ua2019}$ , para el año 2019 se obtiene como sigue:

$$\hat{I}_{ra2019} = \hat{I}_{a2019} \cdot \frac{\sum_{j \in a} \rho_{jt} \cdot \hat{I}_{j2019}}{\sum_{j \in a} \hat{I}_{j2019}} \quad 8$$

$$\hat{I}_{ua2019} = \hat{I}_{a2019} - \hat{I}_{ra2019} \quad 9$$

**CUADRO A.2.1. LISTA DE FUENTES DE DATOS, POR PAÍS Y POR AÑO**

PAÍS	NOMBRE DE LA ENCUESTA	FUENTE DE LA ENCUESTA	TIPO DE DATOS <sup>52</sup>	AÑO	Disponibilidad de desglose por sexo	Disponibilidad datos desglosados por zona urbana/zona rural
<b>Angola</b>	Encuesta de Indicadores del Paludismo	Programa de la Encuesta de Demografía y Salud	Microdatos (8.589)	2011	No	Sí
<b>Argentina</b>	Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas Censo del Bicentenario: Resultados definitivos, Serie B núm. 2	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).	Informe del censo	2010	Sí	No
<b>Australia</b>	Censo de Población y Vivienda	Oficina Australiana de Estadística	Informe del censo	2016	Sí	Sí
<b>Bangladesh</b>	Censo de Población y de Vivienda	Oficina de Estadística de Bangladesh	Informe del censo	2011	Sí	No
<b>Belice</b>	Censo de Población y de Vivienda de Belice	Instituto de Estadística de Belice	Informe del censo	2010	Sí	No
<b>Bolivia, Estado Plurinacional de</b>	Censo Nacional de Población y Vivienda	Instituto Nacional de Estadística e Informática	Informe del censo	2012	Sí	No
<b>Brasil</b>	Censo Demográfico: Características da população e dos domicílios	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	Informe del censo	2010	Sí	Sí
<b>Burkina Faso</b>	Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH)	Institut National de la statistique et de la démographie	Informe del censo	2006	Sí	Sí
<b>Camboya</b>	Censo General de Población de Camboya	Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Planificación	Informe del censo	2008	Sí	No
<b>Camerún</b>	Encuesta de Demografía y Salud	Programa de la Encuesta de Demografía y Salud	Informe del censo	2011	Sí	Sí
<b>Canadá</b>	Censo de Población	Oficina de Estadística del Canadá	Informe del censo	2016	Sí	No
<b>Chad</b>	Encuesta de Demografía y Salud	Programa de la Encuesta de Demografía y Salud	Microdatos (99,620)	2014–15	Sí	Sí
<b>Chile</b>	Censo Nacional De Población y vivienda	Instituto Nacional de Estadística (INE).	Informe del censo	2017	Sí	Sí
<b>China</b>	Anuario Estadístico de China	Oficina Nacional de Estadística de China	Informe del censo	2010	No	No
	Proyecto de Ingresos de los Hogares de China (CHIP)	Instituto de China para la Distribución de los Ingresos	Microdatos (61.162)	2013	Sí	Sí
<b>Colombia</b>	Censo general 2005	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	Informe del censo	2005	Sí	Sí

52 El número de observaciones figura entre corchetes

PAÍS	NOMBRE DE LA ENCUESTA	FUENTE DE LA ENCUESTA	TIPO DE DATOS <sup>52</sup>	AÑO	Disponibilidad de desglose por sexo	Disponibilidad datos desglosados por zona urbana/zona rural
<b>Congo</b>	Encuesta de Demografía y Salud (ENDS)	Programa de la Encuesta de Demografía y Salud	Microdatos (51,449)	2011-12	Sí	Sí
<b>República Democrática del Congo</b>	Enquête sur l'Emploi, la Secteur Informel et sur la Consommation des Ménages	Institut National de la Statistique	Microdatos (111,679)	2012	Sí	Sí
<b>Costa Rica</b>	Censo Nacional de Población y vivienda	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	Informe del censo	2011	Sí	Sí
<b>Dinamarca</b>	Registro Central de Personas de la Oficina de Estadística de Dinamarca	Oficina de Estadística de Dinamarca	Informe del censo	2017	No	No
<b>Dominica</b>	Informe del Censo Nacional de Población	Programa de Desarrollo de la Capacidad de la CARICOM	Informe del censo	2001	Sí	No
<b>Ecuador</b>	Censo de población y vivienda	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	Informe del censo	2010	Sí	No
<b>El Salvador</b>	Censo de Población y de Vivienda	Serie de Microdatos Censales Integrados de Uso Público (IPUMS)	Microdatos (574,364)	2007	Sí	Sí
<b>Etiopía</b>	Censo de Población y Vivienda de Etiopía	Oficina de la Comisión del Censo de Población	Informe del censo	2007	Sí	Sí
<b>Fiji</b>	Censo de Población y Vivienda: informe analítico	Oficina de Estadística de Fiji (FBoS)	Informe del censo	2007	No	Sí
<b>Finlandia</b>	Sistema de Información del Centro del Registro de Población	Oficina de Estadística de Finlandia	Informe del censo	2018	No	No
<b>Gabón</b>	Encuesta de Demografía y Salud	Programa de la Encuesta de Demografía y Salud	Informe del censo	2012	Sí	Sí
<b>Guatemala</b>	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Informe del censo	2011	No	No
<b>Honduras</b>	Censo Nacional De Población y vivienda	Instituto Nacional de Estadística	Informe del censo	2013	Sí	Sí
<b>India</b>	Censo de la India	Ministerio de Asuntos Tribales: Gobierno de la India	Informe del censo	2011	Sí	Sí
<b>Indonesia</b>	Población de Indonesia:	Badan Pusat Statistik (BPS-Oficina de Estadística de Indonesia)	Informe del censo	2010	Sí	Sí

Aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT  
Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo

PAÍS	NOMBRE DE LA ENCUESTA	FUENTE DE LA ENCUESTA	TIPO DE DATOS <sup>52</sup>	AÑO	Disponibilidad de desglose por sexo	Disponibilidad datos desglosados por zona urbana/zona rural
<b>Kenya</b>	Resultado del censo de la población	Oficina Nacional de Estadística de Kenya	Informe del censo	2009	No	No
<b>República Democrática Popular Lao</b>	Cuarto censo de población y de vivienda (PHC)	Oficina de Estadística de Lao, Ministerio de Planificación e Inversiones	Informe del censo	2015	Sí	No
<b>Malí</b>	Le Quatrième Recensement Général de la Population et de l'Habitat	Institut national de la statistique (INSTAT)	Informe del censo	2009	Sí	Sí
<b>México</b>	Encuesta Intercensal	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Informe del censo	2015	Sí	No
<b>Mongolia</b>	Censo de Población y de Vivienda	Oficina Nacional de Estadística de Mongolia	Informe del censo	2015	Sí	Sí
<b>Marruecos</b>	Le quatrième Recensement Général de la Population et de l'Habitat	Haut- commissariat au Plan	Informe del censo	2014	Sí	Sí
<b>Namibia</b>	Encuesta de la población activa	Oficina de Estadística de Namibia	Microdatos (33,744)	2013	Sí	Sí
<b>Nepal</b>	Censo Nacional de Población y Vivienda	Oficina Central de Estadística	Informe del censo	2011	Sí	Sí
<b>Nueva Caledonia</b>	Recensement de la population	Institut National de la statistique et des études économiques Nouvelle- Calédonie	Informe del censo	2014	No	No
<b>Nueva Zelanda</b>	Nueva Zelanda	Stats NZ Tataurangi Aotearoa	Informe del censo	2018	Sí	No
<b>Nicaragua</b>	VIII Censo de Población y IV de Vivienda	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	Informe del censo	2005	Sí	Sí
<b>Níger</b>	Enquête Nationale sur les Conditions de Vie des Ménages et l'Agriculture	Instituto Nacional de Estadística	Microdatos (24,791)	2011	Sí	Sí
<b>Nigeria</b>	Encuesta de Demografía y Salud	Programa de la Encuesta de Demografía y Salud	Informe del censo	2013	Sí	Sí
<b>Noruega</b>	Registro Central de Población	Oficina de Estadística de Noruega	Informe del censo	2017	Sí	No
<b>Pakistán</b>	Censo de Población y de Vivienda	Oficina de Estadística de Pakistán	Informe del censo	2017	Sí	Sí
<b>Panamá</b>	Diagnóstico de la Población Indígena de Panamá con base en los Censos de Población y Vivienda	Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de la Contraloría General de la República	Informe del censo	2010	Sí	Sí

PAÍS	NOMBRE DE LA ENCUESTA	FUENTE DE LA ENCUESTA	TIPO DE DATOS <sup>52</sup>	AÑO	Disponibilidad de desglose por sexo	Disponibilidad datos desglosados por zona urbana/zona rural
<b>Paraguay</b>	III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos	Informe del censo	2012	Sí	Sí
<b>Perú</b>	Perfil Sociodemográfico del Perú, resultados de los Censos Nacionales XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas	Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)	Informe del censo	2017	Sí	Sí
<b>Filipinas</b>	Censo de Población y Vivienda	Oficina Nacional de Estadística	Informe del censo	2010	Sí	No
<b>Rusia, Federación de</b>	Censo de la población	Servicio de Estadística de la Federación de Rusia	Informe del censo	2010	Sí	Sí
<b>Senegal</b>	Troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH)	Serie de Microdatos Censales Integrados de Uso Público (IPUMS)	Microdatos (994,562)	2002	Sí	Sí
<b>Sudáfrica</b>	Encuesta General de los Hogares	Oficina de Estadística de Sudáfrica	Microdatos (72,602)	2014	Sí	Sí
<b>Suriname</b>	Censo de Suriname	Oficina General de Estadística	Informe del censo	2012	No	No
<b>Uganda</b>	Censo Nacional de Población y Vivienda	Oficina de Estadística de Uganda (UBOS)	Informe del censo	2014	Sí	Sí
<b>Estados Unidos</b>	Encuesta Comunitaria Americana	Oficina del Censo de los Estados Unidos	Informe del censo	2017	Sí	Sí
<b>Uruguay</b>	Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay / La población afrouruguayana en el Censo	Instituto Nacional de Estadística	Informe del censo	2011	Sí	No
<b>Venezuela, República Bolivariana de</b>	Venezuela Censo	Instituto Nacional de Estadística	Informe del censo	2011	Sí	Sí
<b>Viet Nam</b>	Censo de Población y de Vivienda	Oficina General de Estadística de Viet Nam	Informe del censo	2009	Sí	Sí

---

## A.3. INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO

### A.3.1. Estimaciones globales de los indicadores del mercado de trabajo

El enfoque general adoptado para calcular los indicadores del mercado de trabajo correspondientes a las personas indígenas y no indígenas consiste en evaluar comparativamente las estimaciones de las fuentes nacionales de microdatos obtenidos de encuestas que figuran en el cuadro A.3.1 y las estimaciones modeladas de la OIT de noviembre de 2018 y disponibles en ILOSTAT.<sup>53</sup> En adelante, los datos de referencia obtenidos de la evaluación comparativa a nivel de país se utilizan para elaborar estimaciones globales, regionales y por grupo de ingreso.

De los 58 países para los cuales se dispone de datos sobre la población, los datos sobre los indicadores del mercado de trabajo están disponibles para un máximo de 30, a saber, el 95,4 por ciento de los 476,6 millones de personas indígenas que viven en el mundo. A partir de los datos disponibles sobre estos 30 países, se elabora un conjunto de indicadores del mercado de trabajo con objeto de comparar los resultados respectivos del mercado de trabajo de las personas indígenas y los de las personas que no lo son. El conjunto de indicadores del mercado de trabajo  $L$  incluye el universo  $K$  de indicadores: la relación empleo-población, la proporción de población por grupo de edad, la distribución del empleo por situación en el empleo (CISE-93), la proporción de empleo informal y la distribución del empleo por tipo de actividad económica, donde cada elemento es  $K$ .

Cada indicador del mercado de trabajo en el país  $j$  donde los microdatos obtenidos de encuestas están disponibles para el año  $t$  se obtiene como la relación entre dos subpoblaciones,  $N_{jt}$ , el numerador y  $D_{jt}$ , el denominador.

$$L_{jkt} = \frac{N_{jkt}}{D_{jkt}} \quad 1$$

Así, por ejemplo, en el caso de la relación empleo-población  $N_{jkt}$ , corresponde al total del empleo y  $D_{jkt}$  corresponde a la población en edad de trabajar, ambos calculados a partir de los microdatos obtenidos de encuestas de un país  $j$  compilados en un momento  $t$ . En el caso de la distribución del empleo por situación en el empleo,  $N_{jkt}$  corresponde al número de trabajadores asalariados y a sueldo, trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares auxiliares y empleadores, mientras que  $D_{jkt}$  se refiere al total del empleo.

---

<sup>53</sup> Las estimaciones sobre empleo informal por condición de persona indígena que figuran en el gráfico 3.8 se evalúan comparativamente tanto con las estimaciones modeladas de la OIT de noviembre de 2018 como con las estimaciones de la OIT sobre el empleo informal en OIT, 2018i.

El siguiente paso consiste en definir la subpoblación,  $N_{jkt}$ , para las mujeres y los hombres indígenas a partir de los microdatos procedentes de encuestas y obtener  $I_{fjkt}$  y  $I_{mjkt}$  respectivamente.  $N_{jkt}$  está definido para mujeres y hombres no indígenas como  $NI_{fjkt}$  and  $NI_{mjkt}$  respectivamente. De manera análoga,  $D_{jkt}$  se define para la población de mujeres y de hombres indígenas como  $Z_{fjkt}$  y  $Z_{mjkt}$ , respectivamente.  $D_{jkt}$  está definido para mujeres y hombres no indígenas como  $NZ_{fjkt}$  y  $NZ_{mjkt}$ , respectivamente. Seguidamente se obtiene la proporción de mujeres indígenas del total de la subpoblación de mujeres como figura a continuación:

$$n_{fjkt} = \frac{I_{fjkt}}{I_{fjkt} + NI_{fjkt}} \quad 2$$

Y la proporción de hombres indígenas del total de la subpoblación de hombres se obtiene como sigue:

$$n_{mjkt} = \frac{I_{mjkt}}{I_{mjkt} + NI_{mjkt}} \quad 3$$

Los numeradores de los indicadores del mercado de trabajo para las personas indígenas ( $\hat{I}_{jk2019}$ ,  $\hat{I}_{fjk2019}$ ,  $\hat{I}_{mjkt2019}$ ) se obtienen multiplicando las relaciones que figuran en las ecuaciones 2 y 3 por las subpoblaciones equivalentes de las estimaciones modeladas de la OIT de noviembre de 2018 definidas como  $M_{fjk2019}$  y  $M_{mjkt2019}$ . Así, por ejemplo, si en la ecuación 2 se define la proporción de mujeres indígenas ocupadas del total de mujeres ocupadas, esta relación se multiplica por el total mujeres ocupadas de las estimaciones modeladas de la OIT para 2019 y se obtiene el número de mujeres indígenas ocupadas en el país  $j$ . Esto es posible porque se asume que no se ha producido ningún cambio sistemático en la proporción de mujeres indígenas ocupadas en un país  $j$ , entre el año en que se compilaron los datos y 2019.

$$\hat{I}_{fjk2019} = n_{fjkt} \cdot M_{fjk2019} ; \hat{I}_{mjkt2019} = n_{mjkt} \cdot M_{mjkt2019} \quad 4$$

$$\hat{I}_{jk2019} = \hat{I}_{fjk2019} + \hat{I}_{mjkt2019} \quad 5$$

Siguiendo el mismo planteamiento que en las ecuaciones 2 a 5, los denominadores de los indicadores del mercado de trabajo se obtienen para el total de la población indígena y las subpoblaciones de mujeres y de hombres indígenas de datos procedentes de encuestas  $\hat{Z}_{jk2019}$ ,  $\hat{Z}_{fjk2019}$ ,  $\hat{Z}_{mjkt2019}$ . Así, por ejemplo, en el caso de la relación empleo-población,  $\hat{Z}_{jk2019}$  representa la población indígena en edad de trabajar.

Cada indicador  $k$  del mercado de trabajo para las personas indígenas se obtiene en un país  $j$  para el año 2019, para el total de la población, para los hombres y para las mujeres del siguiente modo:

$$i_{jk2019} = \frac{\hat{i}_{jk2019}}{\hat{z}_{jk2019}}; i_{fjk2019} = \frac{\hat{i}_{fjk2019}}{\hat{z}_{fjk2019}}; i_{mjk2019} = \frac{\hat{i}_{mjk2019}}{\hat{z}_{mjk2019}} \quad 6$$

A partir de los datos compilados es sencillo calcular los indicadores del mercado de trabajo para las personas indígenas en el globo, las regiones y los grupos de ingreso<sup>54</sup> (universo  $A$  donde cada elemento es  $a$ ), utilizando promedios ponderados como sigue:

$$\hat{i}_{ak2019} = \frac{\sum_{j \in a} (i_{jk2019} \cdot \hat{z}_{jk2019})}{\sum_{j \in a} \hat{z}_{jk2019}}; \hat{i}_{fak2019} = \frac{\sum_{j \in a} (i_{fjk2019} \cdot \hat{z}_{fjk2019})}{\sum_{j \in a} \hat{z}_{fjk2019}}; \quad 7$$

$$\hat{i}_{mak2019} = \frac{\sum_{j \in a} (i_{mjk2019} \cdot \hat{z}_{mjk2019})}{\sum_{j \in a} \hat{z}_{mjk2019}}$$

Siguiendo el enfoque equivalente a las ecuaciones 2 a 7, también se estiman los indicadores del mercado laboral para las personas no indígenas.

54 Véase el anexo A.5, cuadro A.5.1.

**CUADRO A.3.1. LISTA DE MICRODATOS DE ENCUESTAS, POR PAÍS Y POR AÑO**

PAÍS	NOMBRE DE LA ENCUESTA	FUENTE DE LA ENCUESTA	TIPO DE DATOS <sup>55</sup>	AÑO
<b>Bolivia, Estado Plurinacional de</b>	Encuesta de hogares	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Microdatos (38.201)	2017
<b>Brasil</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continua (PNAD)	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	Microdata (356,904)	2015
<b>Burkina Faso</b>	Censo de Población y de Vivienda	Serie de Microdatos Censales Integrados de Uso Público (IPUMS)	Microdatos (1.417.824)	2006
<b>Canadá</b>	Censo de Población y de Vivienda	Serie de Microdatos Censales Integrados de Uso Público (IPUMS)	Microdatos (925.564)	2011
<b>Chile</b>	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)	Centro UC Encuestas y Estudios Longitudinales. Pontificia Universidad Católica de Chile	Microdatos (216.439)	2017
<b>China</b>	Proyecto de Ingresos de los Hogares de China (CHIP)	Instituto de China para la Distribución de los Ingresos	Microdatos (61.162)	2013
<b>Colombia</b>	Censo de Población y de Vivienda	Serie de Microdatos Censales Integrados de Uso Público (IPUMS)	Microdatos (4.006.168)	2005
<b>República Democrática del Congo</b>	Enquête sur l'Emploi, la Secteur Informel et sur la Consommation des Ménages	Institut National de la Statistique	Microdatos (111.679)	2012
<b>Ecuador</b>	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo	Instituto Nacional de Estadística y Censos	Microdatos (238.392)	2018
<b>Etiopía</b>	Censo de Población y de Vivienda	Serie de Microdatos Censales Integrados de Uso Público (IPUMS)	Microdatos (7.434.086)	2007
<b>Guatemala</b>	Encuesta Nacional de Condiciones de vida (ENCOVI)	Instituto Nacional de Estadística	Microdatos (66.523)	2011
	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) <sup>56</sup>	Instituto Nacional de Estadística	Microdatos (22,310)	2018
<b>Guyana</b>	Encuesta de la población activa	Oficina de Estadística de Guyana	Microdatos (14,501)	2018
<b>India</b>	Encuesta Nacional por Muestreo (NSS)	Gobierno de la India	Microdatos (456.999)	2012
<b>Indonesia</b>	Censo de Población y de Vivienda	Serie de Microdatos Censales Integrados de Uso Público (IPUMS)	Microdatos (23.603.049)	2012
<b>República Democrática Popular Lao</b>	Encuesta de la población activa	Ministerio de Planificación e Inversiones Oficina de Estadística de Lao	Microdata (52.167)	2017
<b>Malí</b>	Censo de Población y de Vivienda	Serie de Microdatos Censales Integrados de Uso Público (IPUMS)	Microdatos (1.451.856)	2009

55 El número de observaciones figura entre corchetes

56 Encuesta utilizada para el Gráfico 3.7

PAÍS	NOMBRE DE LA ENCUESTA	FUENTE DE LA ENCUESTA	TIPO DE DATOS <sup>55</sup>	AÑO
<b>México</b>	Censo de Población y de Vivienda	Serie de Microdatos Censales Integrados de Uso Público (IPUMS)	Microdatos (11.344.365)	2015
<b>Marruecos</b>	Censo de Población y de Vivienda	Serie de Microdatos Censales Integrados de Uso Público (IPUMS)	Microdatos (1.482.720)	2004
<b>Namibia</b>	Encuesta de la población activa	Oficina de Estadística de Namibia	Microdatos (33.744)	2016
<b>Nepal</b>	Encuesta de la población activa	Oficina Central de Estadística	Microdatos (77.638)	2017
<b>Nicaragua</b>	Encuesta Nacional de Hogares para la Medición del Nivel de Vida (EMNV)	Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE)	Microdatos (29.381)	2014
<b>Níger</b>	Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Vida en los Hogares y la Agricultura	Instituto Nacional de Estadística	Microdatos (26.579)	2011
<b>Nigeria</b>	Encuesta General de los Hogares	Instituto Nacional de Estadística	Microdatos (32.863)	2016
<b>Panamá</b>	Encuesta de Mercado Laboral	Contraloría General de la República, Instituto Nacional de Estadística y Censo	Microdatos (40.136)	2017
<b>Paraguay</b>	Encuesta Permanente de Hogares Continua	Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos	Microdatos (35.215)	2017
<b>Perú</b>	Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza	Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)	Microdatos (128.063)	2017
<b>Filipinas</b>	Censo de Población y de Vivienda	Serie de Microdatos Censales Integrados de Uso Público (IPUMS)	Microdatos (9.411.256)	2010
<b>Senegal</b>	Censo de Población y de Vivienda	Serie de Microdatos Censales Integrados de Uso Público (IPUMS)	Microdatos (994.562)	2002
<b>Sudáfrica</b>	Encuesta General de los Hogares	Oficina de Estadística de Sudáfrica	Microdatos (72.602)	2014
<b>Estados Unidos</b>	Encuesta de la población actual (CPS)	Oficina de Estadísticas del Trabajo (BLS)	Microdatos (429.666)	2018 3T
<b>Uruguay</b>	Encuesta continua de hogares	Instituto Nacional de Estadística	Microdatos (108,608)	2018
<b>Viet Nam</b>	Encuesta de la población activa	Ministerio de Planificación e Inversiones, Oficinas Generales de Estadística	Microdatos (746.978)	2014

**CUADRO A.3.2.** DISPONIBILIDAD DE DATOS A NIVEL DE PAÍS PARA LOS INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO

PAÍS	GRÁFICO								
	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	3.7	3.8	3.9
<b>Bolivia, Estado Plurinacional de</b>	x	x	x	x	x	x	x	x	x
<b>Brasil</b>	x	x		x	x	x	x	x	x
<b>Burkina Faso</b>	x	x	x		x	x			
<b>Canadá</b>	x	x	x		x	x	x		x
<b>Chile</b>	x	x	x		x	x	x		x
<b>China</b>	x	x	x	x	x	x	x	x	x
<b>Colombia</b>	x	x	x		x	x			x
<b>República Democrática del Congo</b>	x	x	x	x	x	x	x	x	
<b>Ecuador</b>	x	x	x	x	x	x	x		x
<b>Etiopía</b>	x	x	x		x	x	x		
<b>Guatemala</b>	x	x	x		x	x			x
<b>Guyana</b>							x		
<b>India</b>	x	x	x	x	x	x			x
<b>Indonesia</b>	x	x	x		x	x			x
<b>República Democrática Popular Lao</b>	x	x	x	x	x	x	x	x	x
<b>Malí</b>	x	x	x		x	x			x
<b>México</b>	x	x	x		x	x			x
<b>Marruecos</b>	x	x			x	x			x
<b>Namibia</b>	x	x	x		x	x	x	x	x
<b>Nepal</b>	x	x	x	x	x	x	x	x	x
<b>Nicaragua</b>	x	x	x	x	x	x	x	x	x
<b>Níger</b>	x	x	x	x	x	x		x	
<b>Nigeria</b>	x	x	x	x	x				
<b>Panamá</b>	x	x	x	x	x	x	x	x	x
<b>Paraguay</b>	x	x	x	x	x	x	x	x	x
<b>Perú</b>	x	x	x	x	x	x	x	x	x
<b>Filipinas</b>	x	x			x	x			x
<b>Senegal</b>	x	x	x		x	x			
<b>Sudáfrica</b>	x	x	x		x				
<b>Estados Unidos</b>	x	x	x	x	x	x	x	x	x
<b>Uruguay</b>							x		
<b>Viet Nam</b>	x	x	x	x	x	x	x	x	x

---

## A.4. POBREZA

### **A.4.1 Estimaciones globales para los indicadores de pobreza**

El cálculo de la tasa de pobreza de las poblaciones indígenas y no indígenas, así como la proporción de personas indígenas del número total de personas pobres, se hace utilizando los tres umbrales internacionales de pobreza del Banco Mundial, a saber, de 1,90 dólares de los Estados Unidos al día (PPA 2011<sup>57</sup>), 3,20 dólares de los Estados Unidos al día (PPA 2011) y 5,50 dólares de los Estados Unidos al día (PPA 2011). Se han obtenido microdatos procedentes de encuestas de 23 países, a saber, el 82,5 por ciento de los 476,6 millones de personas indígenas en el mundo (véase el cuadro A.4.1). A los encuestados se los clasifica como pobres o no pobres basándose en las siguientes variables relacionadas con el bienestar: los ingresos, el consumo y el indicador de riqueza de la ENDS, dependiendo de la encuesta utilizada (véase el cuadro A.4.1). El indicador de riqueza de la ENDS se utiliza en varios estudios para determinar la situación de pobreza de una persona, ya que guarda una relación estrecha con el consumo (Beegle y otros autores, 2016; Christiaensen y Stifel, 2007; Filmer y Scott, 2012; Sahn y Stifel, 2000). Una vez determinada la variable relacionada con el bienestar, se calcula una función de densidad acumulada y se aplican valores de distribución de los países para la determinación del nivel de pobreza de los encuestados. Los valores de los países, a saber, la proporción de personas que viven con menos de 1,90, 3,20, 5,50 dólares de los Estados Unidos al día para el año correspondiente a la encuesta se obtienen de PovcalNet (Banco Mundial, 2019).

A partir del nivel de pobreza de cada encuestado, se genera una serie de indicadores de pobreza para cada país utilizando microdatos procedentes de encuestas, que incluyen la proporción de personas indígenas de la población de personas pobres según la clasificación de 1,90, 3,20, 5,50 dólares de los Estados Unidos al día y la tasa de pobreza utilizando los mismos umbrales internacionales de pobreza. Estos dos indicadores se desglosan a su vez por sexo y por tipo de lugar de residencia. Las estimaciones para el globo, las regiones y los grupos de ingreso<sup>58</sup> de la proporción de personas indígenas entre las personas pobres se obtienen con promedios ponderados, considerando como ponderaciones el número total de personas pobres (Banco Mundial, 2019). Las estimaciones para el mundo, las regiones y los grupos de ingreso<sup>59</sup> de la tasa de pobreza de las personas indígenas se obtienen utilizando promedios ponderados considerando como ponderaciones la población total de personas indígenas para el año 2019 (véase el anexo A.2, sección A.2.1). En cambio, para calcular las tasas de pobreza de las personas no indígenas, se utiliza la población total de personas no indígenas en 2019, que se define como la población total en un país dado en 2019 menos la población indígena de ese mismo año.

---

57 Paridad del poder adquisitivo

58 Véase el anexo A.5, cuadro A.5.1

59 Ibidem.

**CUADRO A.4.1.** LISTA DE MICRODATOS PROCEDENTES DE ENCUESTAS Y TIPO DE VARIABLE DISPONIBLE RELACIONADA CON EL BIENESTAR UTILIZADOS PARA LOS INDICADORES DE POBREZA POR PAÍS Y POR AÑO

PAÍS	NOMBRE DE LA ENCUESTA	FUENTE DE LA ENCUESTA	TIPO DE DATOS	AÑO	Tipo de variable de bienestar utilizada para los indicadores de pobreza	Disponibilidad de datos desglosados por zona urbana/rural
<b>Bolivia</b>	Encuesta de hogares	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Microdatos (38.201)	2017	Ingresos	Sí
<b>Brazil</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continua (PNAD)	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	Microdatos (356.904)	2015	Ingresos	No
<b>Burkina Faso</b>	Encuesta de Demografía y Salud (ENDS)	Programa de la Encuesta de Demografía y Salud	Microdatos (36.672)	2018	Índice de riqueza de la ENDS	Sí
<b>Canadá</b>	Censo de Población y de Vivienda	Serie de Microdatos Censales Integrados de Uso Público (IPUMS)	Microdatos (925.564)	2011	Ingresos	Sí
<b>Chile</b>	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)	Centro UC Encuestas y Estudios Longitudinales. Pontificia Universidad Católica de Chile	Microdatos (216.439)	2017	Ingresos	Sí
<b>China</b>	Proyecto de Ingresos de los Hogares de China (CHIP)	Instituto de China para la Distribución de los Ingresos	Microdatos (61.131)	2013	Ingresos	Sí
<b>Ecuador</b>	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)	Instituto Nacional de Estadística y Censos	Microdatos (238.392)	2018	Ingresos	Sí
<b>Etiopía</b>	Encuesta de Demografía y Salud (ENDS)	Programa de la Encuesta de Demografía y Salud	Microdatos (75.224)	2016	Índice de riqueza de la ENDS	Sí
<b>Guatemala</b>	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Microdatos (54.819)	2015	Ingresos	Sí
<b>India</b>	Encuesta de Demografía y Salud (ENDS)	Programa de la Encuesta de Demografía y Salud	Microdatos (2.869.043)	2015 -2016	Índice de riqueza de la ENDS	Sí
<b>Kenya</b>	Encuesta de Demografía y Salud (ENDS)	Programa de la Encuesta de Demografía y Salud	Microdatos (153.840)	2014	Índice de riqueza de la ENDS	Sí
<b>Malí</b>	Encuesta de Demografía y Salud (ENDS)	Programa de la Encuesta de Demografía y Salud	Microdatos (54.571)	2018	Índice de riqueza de la ENDS	Sí
<b>México</b>	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Microdatos (269.206)	2018	Consumo	Sí

Aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT  
Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo

PAÍS	NOMBRE DE LA ENCUESTA	FUENTE DE LA ENCUESTA	TIPO DE DATOS	AÑO	Tipo de variable de bienestar utilizada para los indicadores de pobreza	Disponibilidad de datos desglosados por zona urbana/rural
<b>Nepal</b>	Encuesta de Demografía y Salud (ENDS)	Programa de la Encuesta de Demografía y Salud	Microdatos (49.064)	2015	Índice de riqueza de la ENDS	Sí
<b>Nicaragua</b>	Encuesta Nacional de Hogares para la Medición del Nivel de Vida (EMNV)	Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE)	Microdatos (29.381)	2014	Consumo	Sí
<b>Níger</b>	Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Vida en los Hogares y la Agricultura	Instituto Nacional de Estadística	Microdatos (26.579)	2014	Consumo	Sí
<b>Pakistán</b>	Encuesta de Demografía y Salud (ENDS)	Programa de la Encuesta de Demografía y Salud	Microdatos (100.869)	2018	Índice de riqueza de la ENDS	Sí
<b>Paraguay</b>	Encuesta Permanente de Hogares Continua	Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos	Microdatos (35.215)	2017	Índice de riqueza de la ENDS	Sí
<b>Perú</b>	Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO)	Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)	Microdatos (128.063)	2017	Ingresos	Sí
<b>Filipinas</b>	Encuesta de Demografía y Salud (ENDS)	Programa de la Encuesta de Demografía y Salud	Microdatos (120.273)	2017	Índice de riqueza de la ENDS	Sí
<b>Senegal</b>	Encuesta de Demografía y Salud (ENDS)	Programa de la Encuesta de Demografía y Salud	Microdatos (78.950)	2017	Índice de riqueza de la ENDS	Sí
<b>Uganda</b>	Encuesta de Demografía y Salud (ENDS)	Programa de la Encuesta de Demografía y Salud	Microdatos (91.167)	2016	Índice de riqueza de la ENDS	Sí
<b>Estados Unidos</b>	Suplemento Anual Social y Económico (ASEC) de la Encuesta de la Población Actual (CPS)	Oficina del Censo de los Estados Unidos	Microdatos (180.084)	2018	Ingresos	Sí

## A.5. GRUPOS REGIONALES Y DE INGRESO

**CUADRO A.5.1. GRUPOS DE PAÍSES REGIONALES Y POR NIVEL DE INGRESO**

PAÍS	REGIÓN <sup>60</sup>	GRUPOS DE INGRESO <sup>61</sup>
Angola	África	Ingreso mediano-bajo
Argentina	América Latina y el Caribe	Ingreso alto
Australia	Asia y el Pacífico	Ingreso alto
Bangladesh	Asia y el Pacífico	Ingreso mediano-bajo
Belice	América Latina y el Caribe	Ingreso mediano-alto
Bolivia, Estado Plurinacional de	América Latina y el Caribe	Ingreso mediano-bajo
Brasil	América Latina y el Caribe	Ingreso mediano-alto
Burkina Faso	África	Ingreso bajo
Camboya	Asia y el Pacífico	Ingreso mediano-bajo
Camerún	África	Ingreso mediano-bajo
Canadá	América del Norte	Ingreso alto
Chad	África	Ingreso bajo
Chile	América Latina y el Caribe	Ingreso alto
China	Asia y el Pacífico	Ingreso mediano-alto
Colombia	América Latina y el Caribe	Ingreso mediano-alto
Congo	África	Ingreso mediano-bajo
República Democrática del Congo	África	Ingreso bajo
Costa Rica	América Latina y el Caribe	Ingreso mediano-alto
Dinamarca	Europa y Asia Central	Ingreso alto
Dominica	América Latina y el Caribe	Ingreso mediano-alto
Ecuador	América Latina y el Caribe	Ingreso mediano-alto
El Salvador	América Latina y el Caribe	Ingreso mediano-bajo
Etiopía	África	Ingreso bajo
Fiji	Asia y el Pacífico	Ingreso mediano-alto
Finlandia	Europa y Asia Central	Ingreso alto
Gabón	África	Ingreso mediano-alto
Guatemala	América Latina y el Caribe	Ingreso mediano-alto

60 La región de las Américas se ha sustituido por dos subregiones: América del Norte y América Latina y el Caribe

61 Los grupos de ingreso corresponden a la clasificación del Banco Mundial según el nivel de ingreso, disponible en: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

PAÍS	REGIÓN <sup>60</sup>	GRUPOS DE INGRESO <sup>61</sup>
Guyana	América Letina y el Caribe	Ingreso mediano-alto
Honduras	América Latina y el Caribe	Ingreso mediano-bajo
India	Asia y el Pacífico	Ingreso mediano-bajo
Indonesia	Asia y el Pacífico	Ingreso mediano-bajo
Kenya	África	Ingreso mediano-bajo
República Democrática Popular Lao	Asia y el Pacífico	Ingreso mediano-bajo
Malí	África	Ingreso bajo
México	América Latina y el Caribe	Ingreso mediano-alto
Mongolia	Asia y el Pacífico	Ingreso mediano-bajo
Marruecos	África	Ingreso mediano-bajo
Namibia	África	Ingreso mediano-alto
Nepal	Asia y el Pacífico	Ingreso bajo
Nueva Caledonia	Asia y el Pacífico	Ingreso alto
Nueva Zelandia	Asia y el Pacífico	Ingreso alto
Nicaragua	América Latina y el Caribe	Ingreso mediano-bajo
Níger	África	Ingreso bajo
Nigeria	África	Ingreso mediano-bajo
Noruega	Europa y Asia Central	Ingreso alto
Pakistán	Asia y el Pacífico	Ingreso mediano-bajo
Panamá	América Latina y el Caribe	Ingreso alto
Paraguay	América Latina y el Caribe	Ingreso mediano-alto
Perú	América Latina y el Caribe	Ingreso mediano-alto
Filipinas	Asia y el Pacífico	Ingreso mediano-bajo
Rusia, Federación de	Europa y Asia Central	Ingreso mediano-alto
Senegal	África	Ingreso bajo
Sudáfrica	África	Ingreso mediano-alto
Suriname	América Latina y el Caribe	Ingreso mediano-alto
Uganda	África	Ingreso bajo
Estados Unidos	América del Norte	Ingreso alto
Uruguay	América Latina y el Caribe	Ingreso alto
Venezuela, República Bolivariana de	América Latina y el Caribe	Ingreso mediano-alto
Viet Nam	Asia y el Pacífico	Ingreso mediano-bajo



En 1989, la Organización Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (núm. 169). Desde entonces, el Convenio ha sido ratificado por 23 países y ha guiado e inspirado a gobiernos, organizaciones de trabajadores, organizaciones de empleadores y pueblos indígenas a través del mundo en sus esfuerzos para promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas. Treinta años han pasado desde la adopción del Convenio núm. 169. Este informe presenta la situación socio-económica de las mujeres y los hombres indígenas el día de hoy, observando aspectos como población, empleo, pobreza, así como los progresos en políticas públicas, particularmente en relación con instituciones, consulta y participación. Este informe resalta el papel fundamental del Convenio como marco para la justicia social, la paz, la democracia participativa, y el desarrollo inclusivo y sostenible para todos – que es necesario para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y llevar a cabo una acción climática significativa.

Servicio de Género, Igualdad y Diversidad & OITSIDA  
Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad  
Organización Internacional del Trabajo (OIT)

4, route des Morillons  
CH-1211 Ginebra 22  
Suiza  
Tel: +41 22 799 6730

Email: [ged@ilo.org](mailto:ged@ilo.org)  
Website: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

ISBN 978-92-2-134036-2



9 789221 340362