



Evaluación Sectorial y Temática

Implementación de la Estrategia para el Desarrollo Indígena

Lecciones de la revisión de portafolio

La participación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la temática indígena data desde mediados de los años ochenta; y, su apoyo se formalizó con la definición de la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (PPI) y la Estrategia para el Desarrollo Indígena (EDI) en el 2006. El accionar del Banco de acuerdo a los ejes estratégicos de la EDI revela que, en general, las operaciones se han concentrado en mejorar el acceso y calidad de servicios sociales, y oportunidades para el desarrollo económico.

Entre los hallazgos más relevantes del trabajo del Banco con pueblos indígenas se incluyen: (i) menor presencia de la temática indígena en las Estrategias de País a partir del 2006; (ii) el instrumento más utilizado para abordar la temática son las cooperaciones técnicas seguido por las operaciones de préstamos; (iii) evidencia limitada sobre la integración de la temática indígena en las operaciones del Banco desde un enfoque “mainstreaming”; (iv) reducción del número de préstamos con enfoque proactivo después de la aprobación de la EDI; (v) bajo nivel de evaluabilidad de operaciones relacionadas a la temática indígena; y (vi) el periodo de análisis estuvo marcado por importantes cambios institucionales en la unidad a cargo de la temática indígena en el Banco.

Las recomendaciones de OVE se concentran en tres niveles: (i) garantizar un trabajo analítico de alta calidad en los países donde el desarrollo de los pueblos indígenas represente un mayor desafío; (ii) fortalecer los sistemas de información actuales para asegurar un adecuado seguimiento de la labor del Banco en la temática indígena, y el cumplimiento de los compromisos adquiridos bajo IDB-9; y (iii) fortalecer la investigación y evaluación en sectores prioritarios a los pueblos indígenas para identificar buenas prácticas y estándares.

Implementación de la
Estrategia para el
Desarrollo Indígena:
Lecciones de la revisión del portafolio

OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN, OVE



Banco Interamericano de Desarrollo

Noviembre de 2012



Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

Renuncia - alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2012**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

ACRÓNIMOS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN	1
2. DESAFÍOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	3
3. MARCO DE REFERENCIA.....	11
A. El Banco y la temática indígena.....	11
B. Propósito y límites del estudio.....	14
C. Construcción de la base de datos	15
4. IMPLEMENTACIÓN DE LA EDI EN LAS ACTIVIDADES DEL BANCO	17
A. La EDI frente a los desafíos enfrentados por los pueblos indígenas	17
B. La EDI y su vinculación con la programación estratégica del Banco	17
C. La EDI y su relación con las operaciones que abordan la temática indígena.....	20
D. Cumplimiento con los requerimientos de la implementación de la EDI en materia de diseño.....	30
E. Organización institucional en la temática indígena.....	33
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	37
A. Conclusiones.....	37
B. Recomendaciones.....	40

NOTAS

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS*

* Accesibles en <http://www.iadb.org/document.cfm?id=37074685>

ACRÓNIMOS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAN	Departamento de Países del Grupo Andino [<i>Country Department Andean Group</i>]
CCB	Departamento de Países del Grupo Caribe [<i>Country Department Caribbean Group</i>]
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESI	Comité de Impacto Ambiental y Social
CID	Departamento de Países de Centro América, México, Panamá y la República Dominicana [<i>Country Department Central America, Mexico, Panama and the Dominican Republic</i>]
CMA	Comité de Medio Ambiente
CSC	Departamento de Países del Cono Sur [<i>Country Department Southern Cone</i>]
CT	Cooperación Técnica
EDI	Estrategia para el Desarrollo Indígena
EP	Estrategia de País
ESG	Unidad de Salvaguardias Ambientales
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GCI-9	Noveno Aumento General de los Recursos del Banco
GDI	Unidad de Género y Diversidad
IDB-8	Octavo Aumento General de los Recursos del BID
IND	Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario
LAC	América Latina y el Caribe
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OP-765	Política Operativa sobre Pueblos Indígenas
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PCR	Informe de Terminación de Proyecto [<i>Project Completion Report</i>]
PMR	Informe de Monitoreo de Progreso [<i>Progress Monitoring Report</i>]
PPI	Política Operativa sobre Pueblos Indígenas
PPMR	Informe de Desempeño y Monitoreo de Proyecto [<i>Project Performance Monitoring Report</i>]

La presente evaluación fue dirigida por Michelle Fryer, bajo la dirección general de Cheryl W. Gray. El equipo evaluador estuvo conformado por Carla Calero, Salomón García, Ursula Quijano, Patricia Sadeghi y Sebastián Vargas.



Entre otras cosas, la Estrategía de Desarrollo Indígena del BID busca visibilizar los pueblos indígenas y su especificidad, mejorar el acceso y la calidad de los servicios sociales, mejorar las oportunidades para el desarrollo económico y, promover los derechos, la normatividad y la seguridad jurídica.

Foto: Willie Heinz, 2000

Resumen Ejecutivo

Los pueblos indígenas constituyen uno de los grupos más vulnerables y en mayor desventaja de la Región. Si bien la última década estuvo marcada por progresos en términos de reducción de pobreza, mejores resultados educativos, ampliación en la provisión de servicios básicos de agua y saneamiento, y mayor participación política, los pueblos indígenas siguen enfrentando dificultades y su situación continúa siendo crítica.

La participación del Banco Interamericano de Desarrollo en la temática indígena data desde mediados de los años ochenta; y, su apoyo se formalizó con la definición de la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (PPI) y la Estrategia para el Desarrollo Indígena (EDI) en el 2006. La PPI establece los objetivos a largo plazo y las condiciones para la implementación de la estrategia. Entre tanto que, la EDI define las líneas de acción del Banco que son: (i) visibilizar los pueblos indígenas y su especificidad; (ii) potenciar la gobernabilidad; (iii) mejorar el acceso y la calidad de los servicios sociales; (iv) mejorar las oportunidades para el desarrollo económico; y, (v) promover los derechos, la normatividad y la seguridad jurídica.

Si bien varios de los desafíos que enfrentan los pueblos indígenas están correlacionados con su situación de pobreza, otros son exclusivos a estos pueblos. Por tal motivo, es importante que las intervenciones consideren sus especificidades. En este sentido, la EDI adoptó un enfoque multidimensional frente a los factores que han incidido en la situación de desventaja y marginalización en la que viven.

La revisión de las Estrategias de País (EP) aprobadas entre el 2000-2011, revela una intención explícita del Banco por abordar la temática indígena sobre todo en los países con mayor población indígena. No obstante, la presencia de la temática perdió visibilidad a lo largo de las EP aprobadas y no fue influenciada positivamente con la aprobación de la EDI en el 2006.

El análisis del portafolio relacionado con pueblos indígenas muestra que el instrumento más utilizado para abordar la temática son las cooperaciones técnicas, seguido por operaciones de préstamos. La mayor proporción de préstamos hace mención de los pueblos indígenas en la sección de Beneficiarios y Riesgos, sin incluir una intención explícita y clara. Además, no contemplan actividades específicas, presupuestos, acciones de focalización o indicadores de desempeño.

El accionar del Banco de acuerdo a los ejes estratégicos de la EDI revela que, en general, las operaciones se han concentrado en mejorar el acceso y calidad de servicios sociales, y oportunidades para el desarrollo económico. Además, las operaciones de préstamos han apoyado el área de potenciar la gobernabilidad; mientras que, las cooperaciones técnicas han abordado el eje relacionado con la visibilización de pueblos indígenas y promoción de sus derechos.

Las operaciones de préstamos se pueden dividir entre un enfoque proactivo (que contempla operaciones que impactan a los pueblos indígenas de forma directa) y un enfoque reactivo (operaciones de salvaguardias que incluyen medidas para mitigar impactos negativos de las acciones de una operación sobre pueblos indígenas). El número de operaciones con enfoque proactivo fue menor después de la aprobación de la EDI, y el número de operaciones con enfoque reactivo se mantuvo igual tanto en el período previo como posterior a su definición. Es decir, la aprobación de la EDI no reflejó un mayor esfuerzo por parte del Banco en tratar la temática de una manera más activa. Además, en su mayoría, las operaciones no cuentan con métricas de evaluabilidad. Por lo cual, no fue posible medir el alcance de las iniciativas focalizadas a pueblos indígenas.

El periodo de análisis estuvo marcado por importantes cambios institucionales en la unidad a cargo de la temática indígena en el Banco. Bajo el proceso de realineación del Banco la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario (IND) pasó a formar parte de la nueva Unidad de Género y Diversidad (GDI).

Una agenda proactiva en el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas requeriría de un conocimiento y aplicación de la EDI por parte de los actores involucrados en la temática. Sin embargo, la encuesta y entrevistas realizadas por OVE a funcionarios del Banco evidencian que existe poco conocimiento y utilización de la EDI al interior del Banco. Estas conclusiones sirven de base a las siguientes recomendaciones:

- **Garantice un trabajo analítico de alta calidad en los países donde el desarrollo de los pueblos indígenas represente un mayor desafío**, que sirva de base para el diálogo político y técnico con el gobierno durante la formulación de las EP y el proceso de programación con el país. Entre otras acciones, que el Banco debe asegurar que sus funcionarios tengan un conocimiento adecuado sobre la Estrategia para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Política Operativa y las Guías de Implementación.

- **Fortalezca los sistemas de información con los que cuenta el Banco,** para asegurar un adecuado seguimiento de la labor del Banco en la temática indígena y el cumplimiento de los compromisos asumidos bajo el IDB-9. Específicamente, se necesita que:
 - Genere una clasificación (categoría y subcategoría) dentro de OPUS para poder identificar todas las operaciones relacionadas con población indígena.
 - Realice las modificaciones necesarias a los sistemas de monitoreo y resultados (PMRs y PCRs) para que puedan dar un seguimiento y reporte adecuado del trabajo realizado por el Banco en la temática, y así como de los compromisos asumidos bajo el IDB-9.
 - Asegure que los equipos de proyecto se responsabilicen de la recolección y reporte de indicadores de producto y resultado desagregados por origen étnico en operaciones vinculadas a pueblos indígenas, y además en aquellos indicadores definidos en el marco de resultados del IDB-9.
 - Asegure que éstos indicadores sean reportados al mismo nivel de los indicadores corporativos.
 - Designe la responsabilidad de monitoreo, seguimiento y reporte corporativo dentro del Banco; y, brindar los incentivos y recursos adecuados para su cumplimiento.
- **Cuente con evaluaciones en sectores prioritarios para pueblos indígenas,** que contribuyan a la identificación de buenas prácticas y que sirvan como estándares para el diseño, ejecución y evaluación de este tipo de proyectos. La evidencia sobre los proyectos del Banco que adaptan los valores y normas culturales de los pueblos indígenas es muy limitada.



Los pueblos indígenas se caracterizan por su lenguaje distintivo y cultura, así como su apego a la tierra —todos derivados del hecho de que sus ancestros constituían las sociedades originarias precolombinas de la Región.

Foto: BID, 2011

1 Introducción

Este informe presenta la revisión del portafolio de operaciones relacionadas con temática indígena en el marco de la implementación de la Estrategia para el Desarrollo Indígena (GN-2387-5)¹, aprobada en 2006, realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). El objetivo es analizar el enfoque estratégico del Banco y su esfuerzo operacional en función de: (i) su relevancia a las principales necesidades de los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe (LAC); y (ii) su aplicación en los procesos estratégicos y operacionales del Banco.

Después de un proceso consultivo de dos años con entidades gubernamentales, representantes de organizaciones indígenas, y otras partes interesadas, se aprobó la Estrategia de Desarrollo Indígena (EDI) y la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (PPI). El análisis se enfoca principalmente en la EDI ya que este instrumento define el accionar del Banco en la temática indígena.

El siguiente capítulo presenta los desafíos que enfrentan los pueblos indígenas, en base a una revisión de las encuestas de hogares y la literatura existente. Para establecer el contexto del estudio, el tercer capítulo examina la participación histórica del Banco en la temática indígena y presenta la metodología utilizada.

El cuarto capítulo analiza la implementación de la EDI y su pertinencia frente a los desafíos enfrentados por los pueblos indígenas. Así como también, el grado y alcance en que los objetivos de la EDI se reflejan en los productos estratégicos y operacionales del Banco. El análisis se centró en la revisión de todas las estrategias de país aprobadas en el período 2000-2011, así como en las operaciones y productos no financieros relacionados con pueblos indígenas. Además, discute brevemente la orientación institucional del Banco para abordar la temática indígena. Finalmente, las conclusiones y recomendaciones del documento se presentan en el último capítulo.



Estudios revelan que los pueblos indígenas cuentan con una menor cobertura de servicios básicos, y la inversión en infraestructura en las localidades donde viven es deficiente.
Foto: Salomón García, 2011

2 Desafíos de los Pueblos Indígenas en América Latina y el Caribe

Los pueblos indígenas constituyen uno de los grupos más vulnerables y en mayor desventaja de la Región. La evidencia revela que a pesar de la diversidad étnica y lingüística de los pueblos indígenas, comparten una misma historia de discriminación y desigualdad. En general, los datos de pobreza medida por ingresos revelan que los pueblos indígenas se encuentran en peor situación frente al resto de la población.

De igual manera los indicadores relacionados con educación, salud, mercado laboral, y acceso a servicios básicos, entre otros, revelan de manera sistemática que, a pesar de los avances de la última década, los pueblos indígenas presentan menores logros respecto a la población no indígena. En esta sección se utiliza información proveniente de las encuestas de hogares² (Anexos 1, 2 y 3), y se hace una revisión de la literatura relacionada con la evolución de la situación actual de los pueblos indígenas en varias de sus dimensiones sociales y económicas³.

Diversidad cultural. Los pueblos indígenas se caracterizan por su lenguaje distintivo y cultura, así como su apego a la tierra –todos derivados del hecho de que sus ancestros constituían las sociedades originarias precolombinas de la Región. De acuerdo a varias estimaciones⁴, en LAC viven entre 28 y 43 millones de indígenas, que representan entre el 6% y 10% de la población total de la Región⁵. Además, se registran 420 lenguas indígenas en uso. En términos relativos, los cinco países con mayor población indígena son: Bolivia, Guatemala, Belice, Perú y Panamá. Como se observa en el Cuadro II.1, la presencia de pueblos indígenas varía notablemente entre los países de la Región. Mientras en Bolivia y Guatemala los pueblos indígenas representan más del 40% de la población total, en Venezuela, Uruguay, Brasil y El Salvador, no llega al 1%. En términos absolutos, México tiene el mayor número de indígenas, con 6,1 millones⁶; y reconoce 56 pueblos y 62 lenguajes indígenas distintos⁷. Entre tanto que, en el caso de la gran mayoría de los países del Caribe, los censos nacionales no recogen información sobre pueblos o lenguas indígenas, y casi toda su población es afro-descendiente.

**CUADRO II.1: POBLACIÓN INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE 2000-2011 (CENSOS NACIONALES)**

	País	Población Indígena (%)
Mayor a 40%	Bolivia (2001)	62.5
	Guatemala (2002)	41.2
De 10% a 40%	Belize (2000)	16.6
	Perú (2008)	13.9
	Panamá (2000)	10.2
De 3% a 10%	Guyana (2001)	9.1
	Honduras (2001)	7.1
	Ecuador (2001)	6.7
	México (2000)	6.5
	Nicaragua (2005)	5.7
	Chile (2002)	4.7
	Colombia (2005)	3.3
Menor a 3%	Paraguay (2002)	1.8
	Costa Rica (2000)	1.8
	Trinidad y Tobago (2000)	1.7
	Argentina (2001)	1.6
	Surinam (2006)	1.5
	Venezuela (2001)	0.9
	Uruguay (1996)	0.4
	Brasil (2000)	0.4
	El Salvador (2007)	0.2

Fuente: UNICEF y FUNPROEIB Andes 2009 para Argentina, Belice, Colombia, El Salvador, Guyana, Nicaragua, Perú, Surinam, y Trinidad y Tobago. CELADE para Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Guatemala, México, Panamá, y Paraguay. Banco Mundial para Uruguay y Venezuela.

Pobreza. Las encuestas de hogares revelan que si bien durante la última década la incidencia de pobreza medida por ingresos presentó una tendencia decreciente, la proporción de la población pobre sigue siendo mucho mayor en el caso de los pueblos indígenas (Gráfico II.1). A nivel de países, a pesar de que Chile exhibe la menor incidencia de pobreza, 20% de los pueblos indígenas se encuentran por debajo de la línea de pobreza. En Ecuador, Guatemala, México, y Nicaragua, más de la mitad de la población indígena cuenta con menos de US\$2.50 (PPP) por día (Anexo 4).

En gran medida, la situación de pobreza y desventaja que sufren los pueblos indígenas está relacionada con una baja acumulación de capital humano⁸ y otros activos, características geográficas, bajo crecimiento económico, relaciones históricas de discriminación, y una alta inequidad en la Región (Anexo 5). Según Hall y Patrinos (2006), si la persona es indígena, la probabilidad de ser pobre se incrementa desde el 11% en Perú al 30% en México.

Es importante mencionar que, este tipo de medición ha sido criticada ya que no captura la cosmovisión indígena y la complejidad de las distintas situaciones con las que se enfrentan (Renshaw y Wray, 2004). Por tal motivo, se ha sugerido complementar las mediciones monetarias de pobreza con aquellas que retoman los valores fundamentales de los pueblos indígenas y que son consistentes con su concepto de desarrollo con identidad, como son la calidad del entorno natural, la seguridad jurídica, el acceso a recursos naturales, capital social, entre otros (GN-2387).

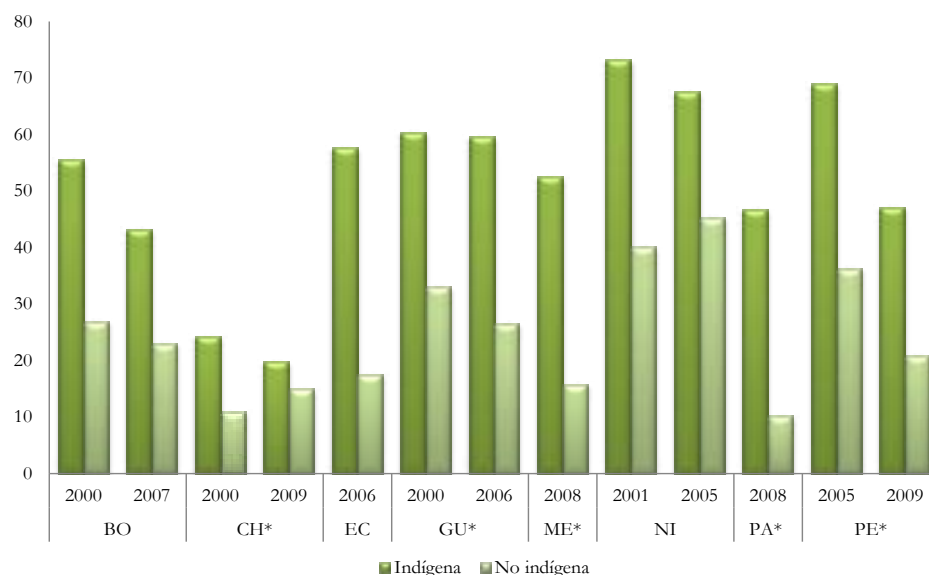


GRÁFICO II.1

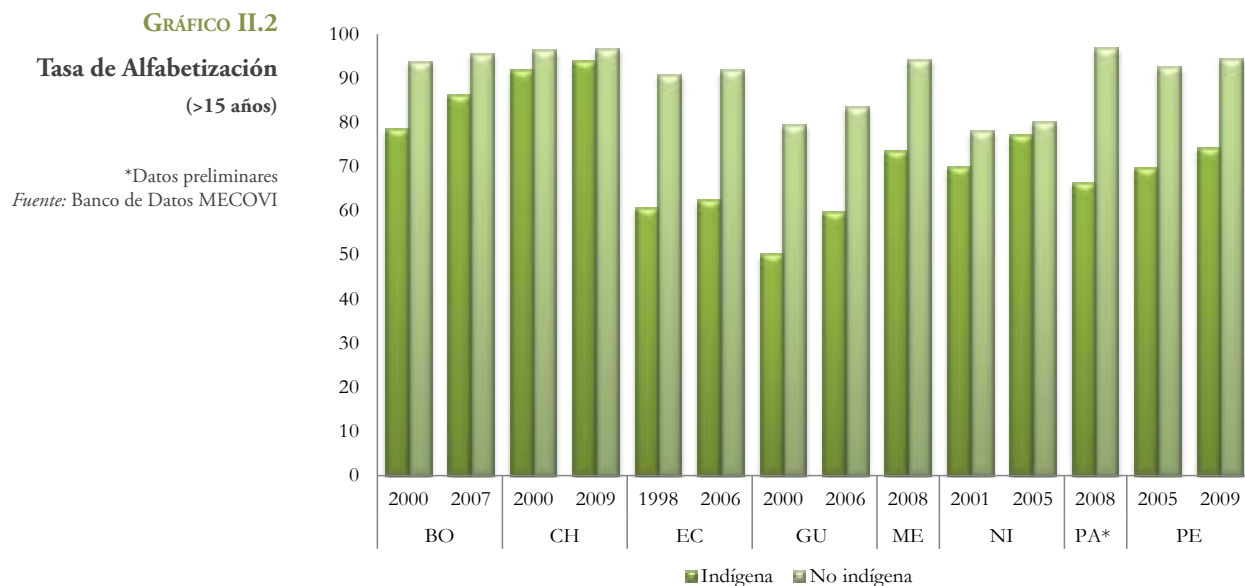
Incidencia de Pobreza

*Datos preliminares

Fuente: Banco de Datos MECOVI

Salud. Los estudios y estadísticas disponibles sobre salud revelan de manera unánime una peor condición para los pueblos indígenas. Mayer-Foulkes y Larrea (2007) revelan en su estudio que los pueblos indígenas, además de presentar un peor estado de salud respecto a la población no indígena, enfrentan mayores barreras (culturales, lingüísticas, geográficas, y económicas, entre otras) en el acceso a servicios de salud. Según cifras de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) para 11 países de América Latina, la tasa de mortalidad infantil que afecta a los pueblos indígenas se encuentra por encima de la tasa no indígena (Anexo 6). Para Colombia, Bernal y Cárdenas (2007) pone en evidencia que las diferencias encontradas en condiciones de salud⁹ entre grupos indígenas y no indígenas estarían relacionadas con diferencias en sus niveles de ingresos, acceso a empleo formal, tasa de desempleo, y localización geográfica, entre otros. No obstante, al estudiar los determinantes de la prevalencia de desnutrición crónica para menores de cinco años de edad en Guatemala, Marini y Gragnolati (2003), encontraron que, al controlar por las características del individuo, del hogar, y el nivel de ingresos, la variable relacionada con el grupo étnico siguió siendo significativa.

Educación. La educación es uno de los factores que incide en la reducción de la pobreza. No obstante, de manera sistemática los pueblos indígenas presentan menores logros educativos frente a la población no indígena¹⁰. A pesar de que los indicadores de educación, como tasa de alfabetismo y años promedio de escolaridad, presentaron una tendencia favorable en la última década, persisten brechas importantes entre los dos grupos (Gráfico II.2). Mientras en algunos países la desigualdad en alfabetismo y escolaridad se ha ido acortando (Chile, Nicaragua), en otros (Ecuador, Guatemala) se mantiene, lo que refleja un acceso inequitativo al sistema educativo (Anexo 7).



Varios estudios revelan que la calidad de la escuela y las características de los hogares juegan un rol fundamental en las diferencias en el rendimiento escolar entre alumnos indígenas y no indígenas. Hernández-Zavala *et al.* (2006) encontraron que las variables asociadas con el hogar explican una mayor proporción de la diferencia en los puntajes obtenidos en México, Perú y Guatemala. Considerando efectos fijos para las escuelas, McEwan y Trowbridge (2007) reportaron que para el área rural de Guatemala, entre 50% y 69% de la brecha se podría explicar por diferencias en las escuelas, y entre 24% y 45% sería atribuible a las características del hogar.

Barreras lingüísticas. Las barreras lingüísticas también constituyen un factor importante en la persistencia de la exclusión social. En México, Parker (Robles 2009) encontró que el bajo desempeño escolar de los pueblos indígenas estaría muy relacionado con los bajos resultados obtenidos por los alumnos monolingües. En contraste, los menores bilingües presentaron resultados similares a sus pares no indígenas. De igual manera, Grigoli y Sbrana (2011) reportaron que en Bolivia, hablar castellano está correlacionado positivamente con la probabilidad de estar matriculado y asistir a clases.

Mercado laboral. La evidencia presentada en las encuestas también señala que existen grandes diferencias en las condiciones en las que los pueblos indígenas se insertan en el mercado laboral (Anexo 8). Por lo general, tienen menos años de educación, se vinculan a trabajos primarios (sector agrícola) y de baja calificación, y perciben remuneraciones menores que la población no indígena (Gráfico II.3). Para Bolivia, Hall y Patrinos (2006) encontraron que la población indígena gana 25% menos que las personas no indígenas.

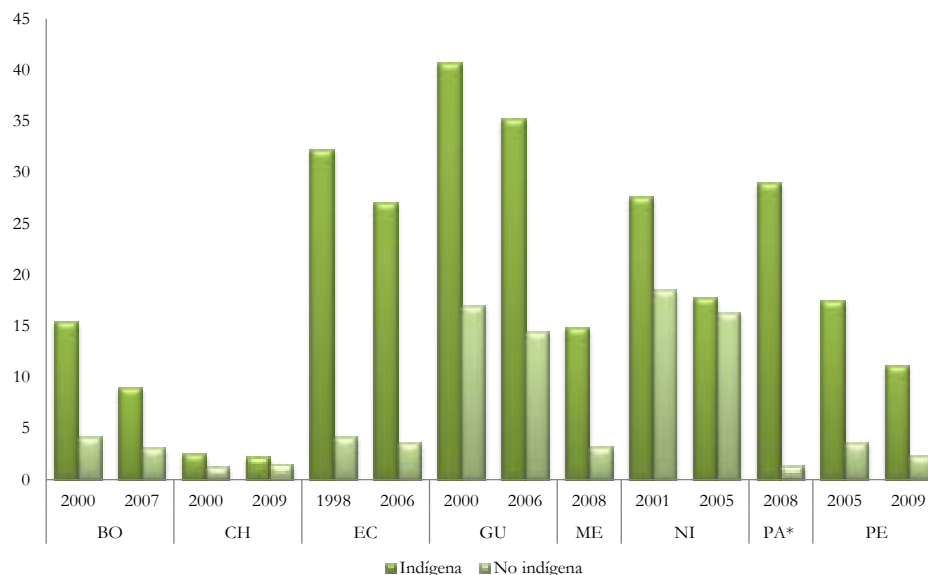


GRÁFICO II.3

Fuerza laboral sin educación formal (15-64 años)

*Datos preliminares

Fuente: Banco de Datos MECOVI

En torno a este último aspecto, una serie de investigaciones que utilizan técnicas de descomposición (Atal *et al.* 2009, Gandelman *et al.* 2007) han encontrado que no se puede atribuir toda la brecha salarial a características observables como la educación, sino que también se relaciona con otros factores no observables como la discriminación racial. En Perú, la parte del diferencial que no puede ser explicada llega a 58%, en Ecuador a 45%, en México y Guatemala a 42%, y en Bolivia a 26% (Hall y Patrinos, 2005). De acuerdo a Zoninsein (2004), el producto interno bruto de Bolivia, Brasil y Guatemala crecería en un 36,7%, 12,8%, y 13,6%, respectivamente, si se eliminaran las brechas en capital humano y productividad laboral por origen étnico y racial.

Acceso a tierra. El acceso a activos físicos (tierra) es limitado para los pueblos indígenas. Por lo general, ocupan tierras de menor tamaño y de baja calidad agrícola. Por ejemplo, en Ecuador se observa que el tamaño de la tierra de los pueblos indígenas es ocho veces menor con respecto a la población no indígena. En el caso de Perú, esta diferencia es de dos veces. En Guatemala la población no indígena ha ido ocupando cada vez más tierra de mayor productividad desplazando a los pueblos indígenas (Patrinos *et al.*, 2007).

Cabe destacar que los pueblos indígenas frecuentemente poseen sistemas de tenencia y administración comunal de la tierra y recursos naturales que constituyen la base de su subsistencia, así como el espacio social y cultural necesario para la sobrevivencia física y

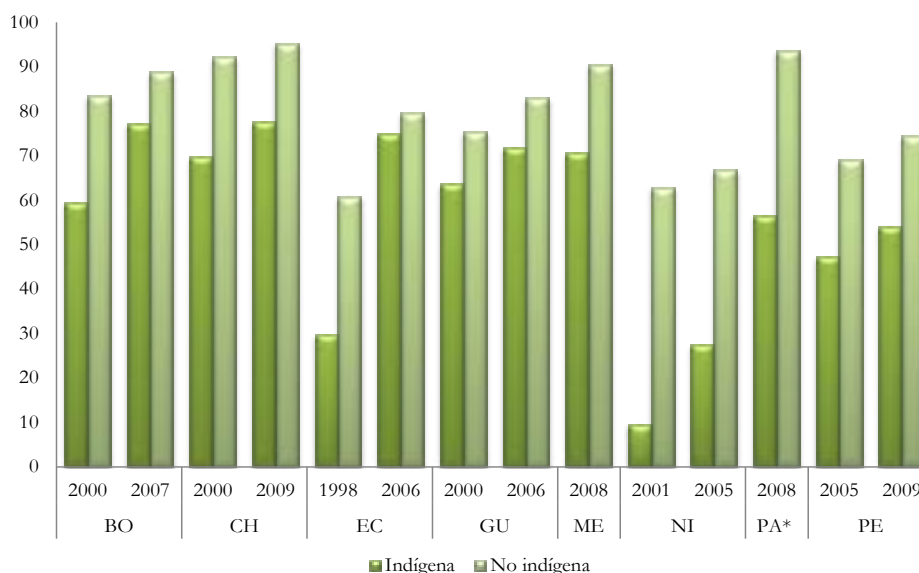
cultural de la comunidad. El derecho a la tenencia comunal, su reconocimiento legal y la delimitación de los territorios tradicionalmente ocupados es fundamental en el concepto de “desarrollo con identidad”. Este derecho ha sido unánimemente reconocido en foros internacionales, y en la convención ILO No. 169 de Tribus y Pueblos Indígenas.

Acceso a servicios básicos. Los estudios revelan que los pueblos indígenas cuentan con una menor cobertura de servicios básicos, y la inversión en infraestructura en las localidades donde viven es deficiente. Esta situación está más relacionada con su localización geográfica que con temas de discriminación étnica (Gandelman *et al.* 2007, Patrinos *et al.* 2007). En Ecuador, por ejemplo, Ponce (2006) demostró que el acceso deficitario a agua potable, saneamiento y electricidad por parte de los pueblos indígenas estaría asociado a su asentamiento en zonas rurales apartadas, lo que dificulta la provisión de servicios básicos. La evidencia presentada en el año 2000 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) revela que el bajo acceso a servicios básicos afecta, en mayor medida, a las mujeres indígenas.

Según las estimaciones de las encuestas de hogares, a nivel de países, las mayores diferencias en la cobertura de agua por red pública entre la población indígena y no indígena se observan en Nicaragua y Panamá; mientras que en Ecuador el acceso llegó a ser más equitativo al final de la década (Gráfico II.4). Chile y México cuentan con una cobertura de electricidad más igualitaria; pero en Panamá, la diferencia en acceso entre los pueblos indígenas y la población no indígena supera el 60% (Anexo 9).

GRÁFICO II.4
Acceso a agua por red pública

*Datos preliminares
Fuente: Banco de Datos MECOVI



Participación política. En América Latina, los pueblos indígenas empezaron a ganar visibilidad política principalmente en la década de los noventa, después de haber sido históricamente marginados de la esfera política. Su presencia se ha manifestado a través de una creciente participación política, que ha variado entre países y formas de representación¹¹. Como respuesta a esta mayor participación, algunos gobiernos

han implementado reformas legales que reconocen los derechos políticos, sociales y culturales de los pueblos indígenas. Por ejemplo, varios países han reformulado sus constituciones para reconocer el derecho comunal de los pueblos indígenas a la tierra, y en los casos de Bolivia, México, Ecuador y Paraguay se ha reconocido el “*carácter multicultural de los Estados y la existencia de los pueblos indígenas como entidades singulares con atributos culturales y lingüísticos propios y con derechos específicos*” (Ruiz, 2003: 23). Otros países han fortalecido el régimen de comunidades indígenas, dándoles ciertos niveles de autoridad y autogestión en sus territorios. Por su parte, Bolivia y Ecuador han reconocido a las autoridades indígenas tradicionales, su jurisdicción, su facultad en la resolución de sus conflictos, y su acceso a los recursos naturales. En casi todos los países de la Región, se ha promovido la educación bilingüe e intercultural. No obstante, como se menciona en la EDI, persisten limitaciones¹² que impiden que este mayor protagonismo político se traduzca en mejores condiciones de vida para los pueblos indígenas y en mayor libertad para la toma de sus decisiones.

En suma, si bien la última década estuvo marcada por progresos en términos de reducción de pobreza, mejores resultados educativos, ampliación en la provisión de servicios básicos de agua y saneamiento, y mayor participación política, los pueblos indígenas siguen enfrentando varias dificultades y su situación continúa siendo crítica. En general, presentan menores logros educativos, mayores niveles de pobreza, peores condiciones de salud, y menor acceso a tierra, y servicios básicos que la población no indígena. En algunos países, la brecha entre los pueblos indígenas y la población no indígena entre 2000 y 2011 ha presentado una tendencia favorable, mientras que en otros se observan pocos avances e incluso aumento en algunas disparidades (Anexo 10)¹³. Consecuentemente, “*existe una creciente preocupación entre los analistas de la pobreza en el mundo con respecto a que países con poblaciones vulnerables importantes – como los pueblos indígenas – no podrán cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio*” (Hall y Patrinos, 2012).



El Banco ha priorizado el tema del acceso y calidad de servicios básicos, así como el mejoramiento de las oportunidades para el desarrollo económico de los pueblos indígenas a lo largo del tiempo.
Foto: Ursula Quijano, 2011

3 Marco de Referencia

A. EL BANCO Y LA TEMÁTICA INDÍGENA

La participación del Banco Interamericano de Desarrollo en la temática indígena data desde mediados de los años ochenta, cuando se empiezan a considerar los posibles efectos negativos de los proyectos financiados por el Banco en comunidades indígenas. Como parte de los controles de calidad medioambiental, en 1990 se adoptaron procedimientos bajo el Comité del Medio Ambiente (CMA) para evitar, mitigar o compensar dichos efectos.

Hasta 1994, el apoyo del Banco a los pueblos indígenas era reactivo, limitándose a mitigar o evitar los impactos negativos de sus operaciones. Sin embargo, el mandato de la Octava Reposición de Recursos (IDB-8, AB-1704)¹⁴, en el marco de reducción de pobreza e inequidad social, otorga al Banco un rol proactivo a favor del desarrollo de los pueblos indígenas. Se reconoce de manera explícita que la población indígena constituye uno de los grupos en peor situación de pobreza, por lo que *“los mecanismos de diseño y ejecución de proyectos deben tratar de fortalecer la capacidad de los grupos indígenas para emprender y ejecutar proyectos de desarrollo”*¹⁵. Además, se señala que el Banco *“intensificará sus esfuerzos a fin de obtener financiamiento adicional para los programas que benefician a los mencionados grupos con el objeto de atender adecuadamente sus necesidades”*¹⁶.

Durante la reorganización del Banco bajo el IDB-8, se creó la nueva Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario (IND), con responsabilidad sobre los aspectos normativos y temáticos en cuatro áreas: (i) pueblos indígenas; (ii) reasentamientos involuntarios; (iii) consulta y participación; y (iv) aspectos socioculturales del desarrollo. Además, se formalizó la inclusión de la temática indígena en el mandato del Comité de Impactos Ambientales y Sociales (CESI, antes CMA)¹⁷. Estas medidas abarcaron cambios en el diseño de los proyectos y la inclusión de componentes para atender los riesgos enfrentados por los pueblos indígenas como resultado de los proyectos financiados por el Banco.

En 2001, se aprueba el Plan de Acción para Combatir la Exclusión Social por Motivos Raciales o Étnicos (CS-3362)¹⁸, a fin de promover la inclusión social de los grupos indígenas en las actividades operativas del Banco. Un año después se lanza una segunda fase¹⁹, donde se establecen las metas para el período 2002-2003, y se especifican actividades y compromisos alrededor del marco institucional, desarrollo de proyectos, investigación y asistencia técnica, y difusión interna y externa.

En los años siguientes, el Banco llevó a cabo algunas iniciativas encaminadas a fortalecer la incorporación de los temas indígenas en la Institución. En 2003, se aprobó el Plan de Acción para la Integración de Género (GN-2249)²⁰ que incluyó, además de los compromisos asumidos en la Primera Cumbre de Mujeres Indígenas, acciones encaminadas a mejorar la situación de la mujer indígena en la Región. Asimismo, en 2004, la Estrategia para Promover la Participación Ciudadana en las Actividades del Banco (GN-2232-5)²¹ resaltó la necesidad de fortalecer las capacidades de negociación e interlocución de los pueblos indígenas en los procesos participativos.

El Banco formalizó su apoyo al desarrollo de los pueblos indígenas²² en 2006 mediante la definición de la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP-765, GN-2386-8)²³ y la Estrategia para el Desarrollo Indígena (GN-2387-5)²⁴. El propósito tanto de la política como la estrategia es *“potenciar la contribución del Banco en el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas”*²⁵ mediante la inclusión de temas específicamente dirigidos a los pueblos indígenas en los procesos estratégicos y operacionales del Banco. Este principio está centrado en el reconocimiento de que los pueblos indígenas deben ser quienes determinen su proceso de desarrollo desde su cosmovisión y cultura²⁶. Debido a su carácter transversal, ambos instrumentos se aplican a todos los sectores del Banco (Cuadro III.1).

La Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (PPI), como documento vinculante del Banco, define los objetivos de largo plazo y las condiciones para la implementación de la estrategia. Sus directrices se centran en: (i) **apoyar el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas** a través de la incorporación de temas específicamente indígenas en las agendas de desarrollo nacional mediante operaciones independientes, y la inclusión de la especificidad indígena en actividades y operaciones con enfoque general²⁷; y (ii) **el establecimiento de salvaguardias** *“diseñadas para evitar o minimizar la exclusión y los impactos negativos”*²⁸ generados por las operaciones financiadas por el Banco (Anexo 11).

La Estrategia para el Desarrollo Indígena (EDI) presenta la visión para el trabajo del Banco a mediano plazo. Asimismo, define los cinco ejes estratégicos y líneas de acción donde el Banco debe concentrar su apoyo: (i) **visibilizar los pueblos indígenas y su especificidad**: busca la inserción sistemática y pertinente del tema indígena en las agendas de desarrollo de los países y en los procesos estratégicos y operacionales del Banco; (ii) **potenciar la gobernabilidad**: apunta hacia el fortalecimiento, rescate y promoción de las condiciones necesarias para que los pueblos indígenas determinen su propio futuro y participe en los procesos políticos; (iii) **mejorar el acceso y la calidad de los servicios sociales**: persigue reducir las barreras de acceso a los servicios sociales

(educación y salud, entre otros) y considerar la variable de pertinencia cultural en los servicios brindados; (iv) **mejorar las oportunidades para el desarrollo económico:** tiene como propósito generar los medios necesarios para que los pueblos indígenas participen en igualdad de condiciones en las actividades económicas; y (v) **promover los derechos, la normatividad y la seguridad jurídica:** busca garantizar la seguridad jurídica, la tierra y los territorios de los pueblos indígenas (Anexo 12).

CUADRO III.1: LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA Y LA ESTRATEGIA		
Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (PPI)	Estrategia para el Desarrollo Indígena	Guías Operativas para la Implementación de PPI
<p>Documento normativo que define los objetivos de largo plazo, los principios, requerimientos, condiciones y reglas para la implementación de la Estrategia.</p> <p>Busca potenciar la contribución del Banco al desarrollo de los pueblos indígenas.</p> <p>Contiene dos series de directrices: i) apoyar el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas; y, ii) establecer salvaguardias para evitar o minimizar la exclusión e impactos negativos que puedan generar las operaciones del Banco.</p>	<p>Documento analítico que orienta la programación y ejecución de las iniciativas y operaciones del Banco a mediano plazo.</p> <p>Define los ejes estratégicos y prioridades operativas para la acción del Banco: i) Visibilizar los pueblos indígenas y su especificidad, ii) Potenciar la gobernabilidad; iii) Mejorar el acceso y la calidad de los servicios sociales; iv) Mejorar las oportunidades para el desarrollo económico; y, v) Promover los derechos, la normatividad y la seguridad jurídica.</p> <p>Identifica indicadores de desempeño para medir la implementación de la Estrategia.</p>	<p>Documento técnico / metodológico que orienta al personal del Banco sobre como aplicar la PPI y la EDI.</p> <p>Establece procedimientos para el diseño y la implementación de programas y proyectos:</p> <p>a) medidas estratégicas para los procesos de programación y Estrategia de País; y,</p> <p>b) medidas operativas para la revisión sociomambiental durante el ciclo de los proyectos.</p>

Con respecto a la medición de resultados, la estrategia contempla un grupo potencial de indicadores de desempeño. No obstante, los indicadores de producto, resultado, e impacto considerados no fueron claramente definidos y no presentan métricas de evaluación tales como línea de base, hitos intermedios y metas (Anexo 13).

Las Guías Operativas de la PPI (GN-2438)²⁹ definen los procedimientos para la implementación de la política mediante: “*medidas estratégicas para los procesos de programación y estrategia de país*”, y “*medidas operativas para la revisión socio ambiental durante el ciclo de proyecto*”³⁰. Las guías no contemplan indicadores, a pesar de que en la política se afirma que éstas “*propondrán indicadores verificables del cumplimiento y efectividad de la misma*”³¹. Al respecto, sólo se menciona que “*en los proyectos con componentes o actividades indígenas importantes o esquemas de mitigación, los equipos de proyecto*

seleccionarán e incluirán indicadores y esquemas de monitoreo que faciliten el seguimiento de su cumplimiento y la verificación de la calidad en la ejecución". De acuerdo a las Guías, la aplicación de la PPI se llevará a cabo en todos los países de América Latina y el Caribe, con la excepción de Jamaica, Haití, Trinidad y Tobago, Barbados, Bahamas y Uruguay.

En 2010, bajo el marco del Noveno Aumento General de Recursos (GCI-9, AB-2764)³³, el Banco establece como prioridad sectorial la política social favorable a la igualdad y productividad. Entre sus actividades se menciona la solución de los problemas transversales de género y diversidad. Un avance importante constituye la presentación de ocho indicadores (acceso a paquetes de salud, intervenciones de reducción de pobreza, acceso a suministro de agua, conexiones sanitarias, viviendas nuevas o mejoradas, inscripción en registro civil, transporte público con energía limpia, y servicios e inversiones agrícolas) que permitirán medir el cumplimiento de las metas, desagregados por origen étnico y racial (Anexo 14). Aunque no se dispone de información referencial para dichos productos, se menciona que la nueva *"Unidad de Género y Diversidad del Banco comenzará a recoger datos de referencia para los indicadores desagregados en una muestra de países y proyectos, a fin de contar con información para el 2012"*³⁴.

B. PROPÓSITO Y LÍMITES DEL ESTUDIO

En este estudio se identifican las operaciones relacionadas con los pueblos indígenas, analizándolas en el marco de los instrumentos definidos por el Banco para abordar la temática indígena, principalmente la EDI. El estudio se limita a una revisión del portafolio en términos del cumplimiento de los requisitos de la EDI.

El período de análisis (2000-2011) de este estudio permite analizar el portafolio en los años previos y posteriores a la aprobación de EDI. Las preguntas principales en las que se enmarca son:

- *¿Ha sido pertinente el enfoque estratégico del Banco frente a los desafíos enfrentados por los pueblos indígenas?*
- *¿En qué medida la implementación de la EDI incidió en la atención brindada a los temas indígenas en las estrategias y programas de país?*
- *¿En qué grado la implementación de la EDI contribuyó a la aprobación de operaciones relaciones con la temática indígena, así como a la incorporación de sus requerimientos en el diseño de las operaciones?*
- *¿Cuál ha sido la organización del Banco para tratar la temática indígena, y qué nivel de conocimiento tiene el personal sobre la EDI?*

Las fuentes primarias de información para la revisión del portafolio incluyeron seis plataformas informáticas del Banco: OPUS, PPMR, PMR, PCR, el *"Environmental Safeguards Group System"* de ESG (*esgmrblue*)³⁵, y el *"Mainstreaming Tracking System"*

de GDI. Además, OVE entrevistó a especialistas del Banco, y realizó misiones a tres países (Bolivia, Honduras, y Chile) para validar la ejecución de la cartera y consultar con los beneficiarios de los proyectos.

C. Construcción de la base de datos

El Banco no cuenta con un sistema de información transversal que permita identificar de manera directa las operaciones relacionadas con los pueblos indígenas. Si bien IND contaba con dos bases de datos que incluían proyectos relacionados con reasentamiento involuntario y participación de los pueblos indígenas, una vez que se integró a GDI no se dio continuidad ni seguimiento a dichas bases. El equipo de OVE trató de localizarlas, pero solo logró ubicar información parcial.

Debido a que la temática indígena es transversal, fue necesario que OVE identificara las operaciones relacionadas con los pueblos indígenas y construyera su propia base de datos. En ésta base se incluyeron: (i) operaciones clasificadas en OPUS dentro del subsector *Inversión Social (ISN) – Apoyo a Grupos Indígenas (ING)*; (ii) operaciones sugeridas por funcionarios de GDI y que aparecen en el portal de la unidad; (iii) operaciones clasificadas bajo la temática en el portal de la ESG; (iv) fichas impresas correspondientes a algunos proyectos que eran parte de la base histórica de IND; (v) revisión de la programación de la cartera en cada estrategia de país desde el año 2000; y (vi) búsqueda de operaciones en el sistema Zahorí utilizando palabras claves en inglés y español³⁶.

El universo de análisis está formado por 349 operaciones relacionadas en distintas formas con los pueblos indígenas. Se llegó a este número de operaciones después de un proceso de validación de 670 operaciones identificadas por OVE como potencialmente relacionadas con temas indígenas en el período de revisión. Cabe mencionar que, debido a la manera en que se construyó la base de operaciones se podría estar subestimando el universo de análisis. Esta base constituye una aproximación importante con la que cuenta el Banco para poder identificar las operaciones relacionadas con la temática.



Las Estrategias de País que abordan el tema de servicios sociales mencionan que el accionar del Banco giraría en torno a los sectores de educación y salud, promoviendo principalmente un mayor acceso a educación bilingüe intercultural, provisión de servicios de salud, y disminución de desnutrición infantil, entre otros.

Foto: BID, 2012

4 Implementación de la Estrategia de Desarrollo Indígena en las Actividades del Banco

A. LA EDI FRENTE A LOS DESAFÍOS ENFRENTADOS POR LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El análisis efectuado por OVE sobre los desafíos enfrentados por los pueblos indígenas revela la existencia de una problemática multidimensional. A pesar de que la situación en la que viven los pueblos indígenas está altamente correlacionada con su estado de pobreza, existen problemáticas particulares (como barreras culturales y lingüísticas, relaciones históricas de discriminación, y exclusión social) que imponen retos adicionales en el diseño e implementación de políticas y programas que buscan beneficiarlos.

La falta de información sobre pueblos indígenas en estadística nacionales, el bajo acceso a servicios sociales y tierra, la existencia de barreras lingüísticas, una baja participación política, entre otros, son retos que fueron identificados en el diagnóstico de la EDI y fueron recogidos en su enfoque multidimensional a través de sus cinco ejes estratégicos (visibilizar los pueblos indígenas y su especificidad; potenciar la gobernabilidad; mejorar el acceso y la calidad de los servicios sociales; mejorar las oportunidades para el desarrollo económico; promover los derechos, la normatividad y la seguridad jurídica). De esta manera, se puede argumentar que el enfoque estratégico de la EDI, aunque amplio, es relevante a las necesidades de desarrollo de los pueblos indígenas.

B. LA EDI Y SU VINCULACIÓN CON LA PROGRAMACIÓN ESTRATÉGICA DEL BANCO

El análisis realizado por OVE revela una intención explícita del Banco por abordar la temática indígena en las estrategias de país, principalmente en los países con mayor presencia indígena³⁷. Se revisó un total de 62 Estrategias de País (EP) aprobadas entre

2000 y 2011, distribuidas en los 26 países prestatarios del Banco. De este total, 28 EP reflejaban una intención programática en considerar los retos que enfrentan los pueblos indígenas. En 11 de los 12 países cuya proporción de pueblos indígenas es igual o mayor al 3% el Banco abordó la temática en las EP. Además, el Banco utilizó la EDI de forma sistemática como una herramienta fundamental en su diálogo político y de programación en un grupo de países con mayor presencia indígena³⁸. Entre tanto que, en otro grupo de países el diálogo no se mantuvo (Anexo 15).

La evidencia también muestra que la presencia de la temática indígena perdió visibilidad a lo largo de las EP aprobadas, y no fue influenciada positivamente con la aprobación de la EDI en el 2006. Para el caso de los países con población indígena mayor o igual a 3%, en el período previo a la entrada en vigencia de la EDI, un 87.5% de las EP aprobadas hicieron mención de la temática (Cuadro IV.1). Entre tanto que, si bien con la aprobación de la EDI se buscaba orientar la programación del Banco al desarrollo con identidad de los pueblos indígenas, solo un 64% de las EP aprobadas después del 2006 abordaron la temática. De acuerdo a entrevistas mantenidas con funcionarios del Banco, esta reducción puede deberse a que los gobiernos no identificaron la temática indígena como una prioridad en el programa de trabajo con el Banco³⁹. Solamente en el caso de Colombia, como resultado de las conversaciones entre el Banco y la sociedad civil, se incluyó por primera vez la temática en la EP 2007-2010.

Además, otro punto que se mencionó durante las entrevistas fue que el trabajo analítico para apoyar la inclusión de la temática en las EP no fue adecuado para llevar adelante un diálogo efectivo con los países. En efecto, no en todos los casos las 28 EP que abordaron la temática identificaron los desafíos de los pueblos indígenas con evidencia analítica. Durante el período de análisis (2000-2011), solamente un 21% de las EP que reflejaron una intención programática explícita contaron con notas técnicas específicas para pueblos indígenas para la elaboración de su programación. El número de EP que contaron con un trabajo analítico sobre la temática indígena fue mayor después de la entrada en vigencia de la EDI (4 versus 2); es decir, se dio una mayor atención en el período 2006-2011⁴⁰.

CUADRO IV.1: ESTRATEGIAS DE PAÍS VINCULADAS A LA TEMÁTICA INDÍGENA ANTES Y DESPUÉS DE LA APROBACIÓN DE LA EDI (EN 2006)				
	2000-2005		2006-2011	
% Población Indígena	Total EP Aprobadas	Número EP con Enfoque Indígena	Total EP Aprobadas	Número EP con Enfoque Indígena
Mayor a 10%	7	6	6	4
De 3% a 10%	9	8	8	5
Subtotal de países con PI >=3%	16	14	14	9
Menor a 3%	19	4	13	1
Total	35	18	27	10

En cuanto a la definición de objetivos estratégicos e indicadores de resultado con enfoque indígena, tampoco se observaron avances con la entrada en vigencia de la EDI en los países con mayor presencia indígena. Al contrario, el número de países que incorporaron objetivos estratégicos o indicadores de resultados para los pueblos indígenas en sus EP pasó de cuatro países (2000-2005) a un solo país después del 2006 (Anexos 16, 17 y 18). Este tema demandará atención considerando que el seguimiento a las metas establecidas en el Noveno Aumento General de Recursos contempla indicadores desagregados por origen étnico y racial.

El análisis de las EP por eje estratégico de la EDI revela que el Banco ha priorizado el tema del **acceso y calidad de servicios básicos**, así como el **mejoramiento de las oportunidades para el desarrollo económico** de los pueblos indígenas a lo largo del tiempo. Sin embargo, con la aprobación de la EDI no se ha logrado un mayor impulso a otros ejes estratégicos que también son fundamentales para el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas (Anexos 17 y 18).

En su mayoría, las EP que abordan el tema de **servicios sociales** mencionan que el accionar del Banco giraría en torno a los sectores de educación y salud, promoviendo principalmente un mayor acceso a educación bilingüe intercultural, provisión de servicios de salud, y disminución de desnutrición infantil, entre otros. En los casos de Panamá (2005-2009) y Honduras (2011-2014), el apoyo al sector de salud estaría enfocado a alcanzar las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs). Varias EP también, contemplan iniciativas relacionadas con incrementar la cobertura de los servicios básicos de agua y saneamiento para los pueblos indígenas. En el caso de Bolivia, además de tratar la temática indígena de manera transversal, la última Estrategia de País (2011-2015) señala que los programas que se lleven a cabo en los sectores de agua y saneamiento, desarrollo infantil, educación y salud, se adaptarán a la realidad de la cultura indígena. La evidencia también muestra que el enfoque social fue igual de prioritario para el Banco tanto antes como después de la aprobación de la EDI.

El eje relacionado con **mejorar las oportunidades para el desarrollo económico** también es mencionado muy a menudo en las EP. Por lo general, el apoyo incluye la generación de alianzas con el sector privado para llevar adelante proyectos de emprendimiento, mejorar el acceso a crédito y tecnología, y la construcción de capacidades productivas y empresariales. También se incluye iniciativas dirigidas a proteger y conservar el medio ambiente. Cabe destacar que, en su mayoría las EP concentran el accionar del Banco en el área rural, donde la pobreza es más aguda. Por ejemplo, en la EP de Paraguay (2000-2003) se incluye mejorar la infraestructura básica (riego, carreteras, energía eléctrica), el acceso a recursos productivos (tierra, crédito), y los sistemas de información de precios, mercados y comercialización de productos. Este énfasis es consistente con el diagnóstico de la situación actual de los pueblos indígenas. Es interesante notar que, en los casos de Bolivia, Ecuador y Honduras, donde la presencia de pueblos indígenas es importante, se hace referencia a esta área estratégica solamente después de la aprobación de la EDI.

La promoción de los derechos, la normatividad y la seguridad jurídica de los pueblos indígenas contempló mejorar el acceso al sistema judicial, proteger sus derechos, y en los casos de Guyana (2002-2006) y Paraguay (2000-2003 y 2004-2008) promover la titulación de las tierras. Contrario a lo esperado, el diálogo del Banco en torno a este eje tuvo un mayor apoyo en el periodo previo a la EDI. Entre tanto que, el eje relacionado con la **visibilización de los pueblos indígenas y su especificidad** ganó relevancia después del 2006. Bolivia, Honduras, y Colombia consideraron dentro de sus EP esta área estratégica. Las EP giraron en torno a la generación de estadísticas nacionales para contar con datos de los pueblos indígenas, y visibilizar su situación.

El **apoyo a potenciar la gobernabilidad** de los pueblos indígenas incluyó temas relacionados con la capacidad de gestión, diálogo, y negociación. En la EP de Colombia (2007-2010), por ejemplo, se menciona el apoyo a la formación y fortalecimiento de entidades indígenas locales, y en la EP de Chile (2006-2010) la creación de espacios para el diálogo y la construcción de consensos con miras al reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas. Con la aprobación de la EDI, no se dio un mayor énfasis a esta área estratégica.

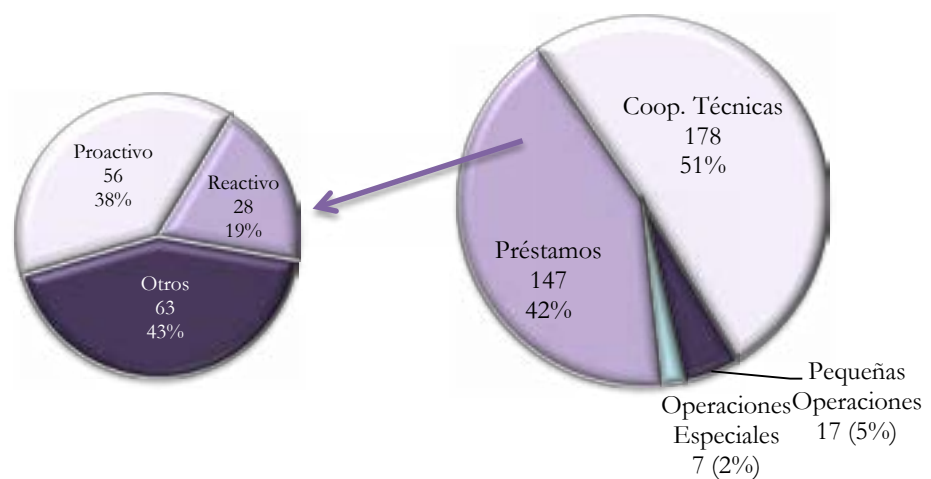
C. LA EDI Y SU RELACIÓN CON LAS OPERACIONES QUE ABORDAN LA TEMÁTICA INDÍGENA

Características de la cartera. La revisión realizada por OVE confirmó que un total de 349 proyectos se vincularon de manera directa e indirecta con la temática indígena entre 2000 y 2011 (Anexo 19, 20 y 21). La composición de la cartera por tipo de instrumento muestra que la cooperación técnica (CT) es el instrumento más utilizado en la temática con un total de 178 operaciones (51%), seguidos por los préstamos con 147 (42%), y los pequeños proyectos y operaciones especiales, con 24 operaciones (7%) (Gráfico IV.1). Cabe señalar que la cartera incluye 14 proyectos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)⁴¹.

GRÁFICO IV.1

Distribución de Operaciones Relacionadas con Indígenas, 2000-2011

Fuente: Base Indígenas, OVE 2012



Tipología de la cartera. Al clasificar las operaciones, OVE adoptó la tipología de proyectos que se establece en las Guías Operativas de la PPI⁴² (Recuadro IV.1). De acuerdo a las directrices, la intervención del Banco puede clasificarse entre un enfoque proactivo y uno reactivo. El primero contempla las operaciones “**independientes**” y acciones de “**inclusión positiva**” (*mainstreaming*) dirigidas a los pueblos indígenas. El segundo abarca iniciativas para **salvaguardar**, mitigar, o compensar posibles efectos negativos de los proyectos sobre pueblos indígenas.

Los préstamos de carácter proactivo representaron un 38% de la cartera, y los reactivos 19%. Entre tanto que, los préstamos sin intención clara hacia pueblos indígenas (categorías “Beneficiarios y Riesgos”) constituyen la mayor parte de los préstamos identificados entre 2000-2011 (43%). Este grupo de operaciones fue clasificado bajo la categoría “**otros**”, porque no contemplan actividades específicas, presupuestos, acciones de focalización, o indicadores de desempeño que evidencien una intención clara de trabajar en favor de los pueblos indígenas. Debido a esto, OVE decidió no incluir estas operaciones en el siguiente análisis.

RECUADRO IV.1: TIPOLOGÍA DE PROYECTOS

Enfoque Proactivo: Apoyar el desarrollo con identidad

Independiente. Operaciones dirigidas a los pueblos indígenas⁴³ de forma exclusiva.

Inclusión Positiva*. Operaciones que impactan a los pueblos indígenas de forma directa a través de componentes y/o actividades específicas. Esta clasificación denota intención de acciones concretas y de adecuación cultural hacia los pueblos indígenas dentro de operaciones que no están dirigidas hacia ellos en su totalidad, incluyendo:

- **Población meta.** Proyectos focalizados hacia pueblos indígenas, aunque no de forma exclusiva, sino como parte de su población objetivo.
- **Componente.** Proyectos que poseen algún componente dirigido específicamente a pueblos indígenas. El componente debe indicar su relación con la temática indígena o los pueblos indígenas en su título u objetivo principal.
- **Actividad.** Proyectos que poseen por lo menos un subcomponente o actividad dirigida a la población indígena.

Enfoque Reactivo: Salvaguardar los pueblos indígenas y sus derechos

Salvaguardias. Operaciones que incluyen medidas específicas para mitigar impactos negativos de las acciones de una operación sobre pueblos indígenas. Generalmente se describen en la Sección Social Ambiental del documento de proyecto.

Otros

Beneficiarios. Proyectos que mencionan a los pueblos indígenas entre los grupos beneficiarios aunque no hay intención, actividades, o indicadores que se dirijan explícitamente a ellos⁴⁴.

Riesgos. Proyectos que identifican posibles riesgos hacia pueblos indígenas, pero no se especifican actividades de mitigación.

Ninguno

Proyectos que mencionan a los pueblos indígenas en el diagnóstico, pero no se relacionan con ellos de ninguna manera. Es decir, no realizan ningún tipo de actividad que involucre a los pueblos indígenas de forma directa o indirecta.

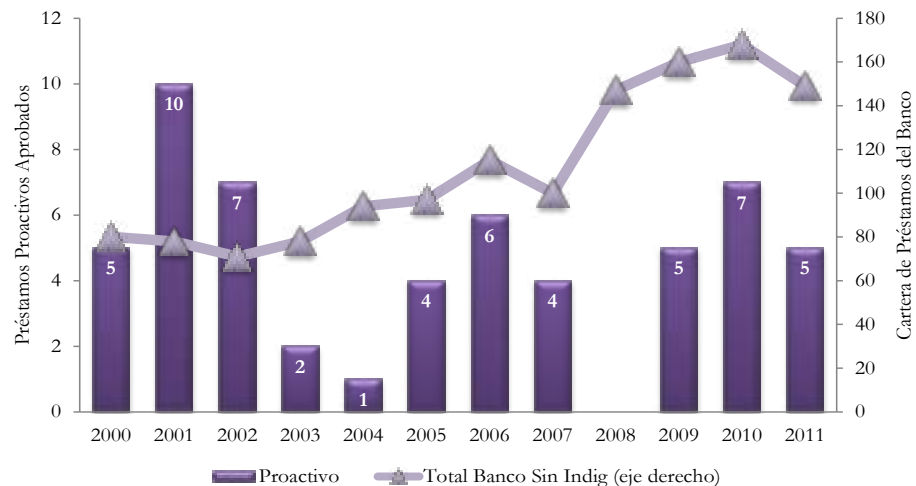
* Todas las categorías son mutuamente excluyentes. Si un proyecto califica para más de una categoría, prevalece aquella en la que se le asigna mayor importancia al trabajo con indígenas.

1. Enfoque proactivo: Apoyar el Desarrollo con Identidad

El número de préstamos proactivos que fueron aprobados se redujo después de la definición de la EDI (Gráfico IV.2). Los datos muestran una interrupción en el año 2008, que coincide con el crecimiento de la capacidad de préstamo del Banco. Así como también con el período de transformación institucional de GDI (2007-2008). La división recién se estabiliza a partir del 2009 que es cuando se aprueban nuevas operaciones (Gráfico IV.2).

GRÁFICO IV.2
Total de Préstamos Banco vs
Préstamos Indígenas Proactivos,
2000-2011

Fuente: Base de datos de OVE



A nivel de sector, los préstamos proactivos se concentran principalmente en Inversión Social, Educación, Salud, y Agua y Sanidad (53%) (Anexo 22). A nivel de países, Bolivia, Guatemala, Paraguay, Costa Rica, Ecuador, Honduras, y Panamá son los más activos en esta categoría entre 2000-2011, con el 70% de las aprobaciones (Anexo 23). Además, estos países son los que presentan un mayor porcentaje de población indígena.

Dentro del enfoque proactivo se contemplan las operaciones de tipo Independiente e Inclusión Positiva. Si bien con la aprobación de la EDI se esperaba un enfoque más proactivo por parte del Banco, los datos revelan que el número de operaciones bajo este enfoque fue menor después del 2006. Pese a que después de la entrada en vigor de la EDI aumentaron las operaciones en la categoría de Población Meta, los proyectos de tipo Independiente y con Componentes o Actividades focalizadas a pueblos indígenas disminuyeron entre periodos (Cuadro IV.2).

Préstamos independientes son operaciones dirigidas exclusivamente a pueblos indígenas. Dentro de esta categoría se encuentran nueve préstamos cuyo monto total asciende a US\$170 millones. De éstos, cuatro operaciones (y 55% de los recursos financieros) se aprobaron en países con una proporción de pueblos indígenas de entre 3 y 10% (dos en Chile por US\$80 millones y dos en Honduras por US\$12,7 millones); mientras que, sólo dos se aprobaron en países con más de 10% de población indígena: uno en Guatemala por US\$30 millones y uno en Panamá por

US\$30 millones (Anexo 24). El 2006, año en que la EDI fue aprobada, figura como un año fuera de lo común, puesto que el Banco aprobó tres de los nueve préstamos y 45% de los recursos financieros bajo esta categoría (Gráfico IV.3)⁴⁵. Sin embargo, solamente dos préstamos Independientes adicionales fueron aprobados en los años siguientes.

CUADRO IV.2 DISTRIBUCIÓN DE PRÉSTAMOS CON ENFOQUE PROACTIVO, 2000-2011						
2000-2005			2006-2011		Total Préstamos aprobados 2000-2011	%
Tipología	Préstamos Aprobados	% Total	Préstamos Aprobados	% Total		
Enfoque proactivo						
Independientes	4	14%	5	19%	9	16%
Población Meta	1	3%	5	19%	6	11%
Componente	7	24%	2	7%	9	16%
Actividades	17	59%	15	56%	32	57%
Total	29	100%	27	100%	56	100%
Fuente: Base Indígenas, OVE Dic. 2011						

Fuente: Base Indígenas, OVE Dic. 2011

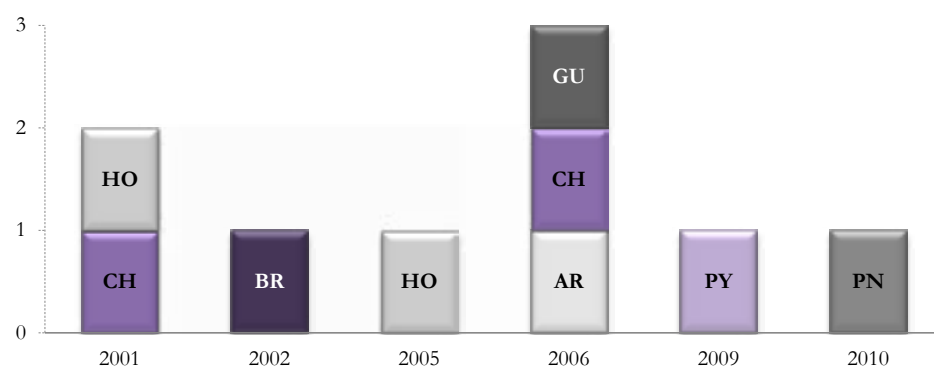


GRÁFICO IV.3

Préstamos Independientes por año y país, 2000-2011

Fuente: Base de datos Indígenas, OVE 2012

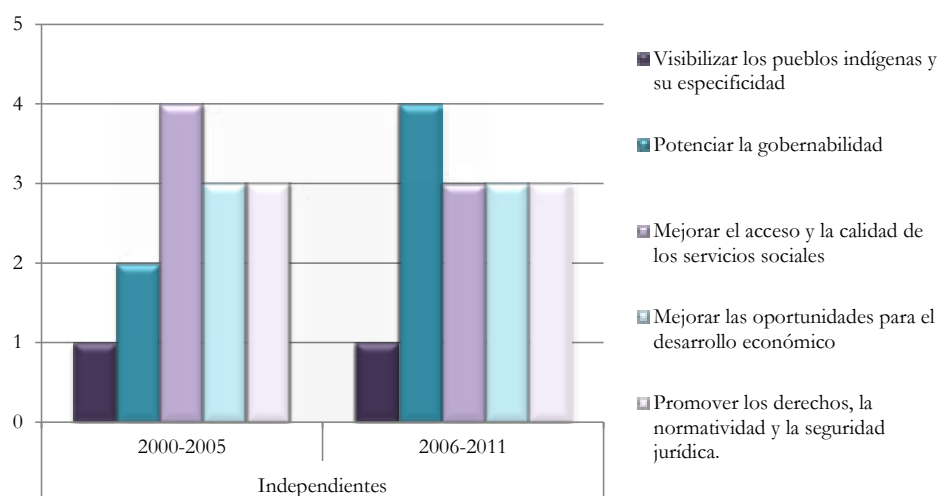
En cuanto a la composición por eje estratégico de la EDI, los préstamos Independientes han tratado todas las áreas con similar importancia, a excepción del eje relacionado con la **visibilización de pueblos indígenas** que ha tenido una menor relevancia durante todo el período de análisis (Gráfico IV.4). Respecto al **mejoramiento de oportunidades para el desarrollo económico**, las operaciones se concentraron en apoyar el desarrollo de comunidades, promocionar el desarrollo comunitario integrado, y el acceso a servicios de comunicación, información y financiamiento (por ejemplo GU-L1006 y AR-M1016). Por su parte, los préstamos relacionados con el **acceso y calidad de los servicios sociales** se centraron en la adecuación de los servicios básicos sociales a las particularidades culturales de los pueblos indígenas. Por ejemplo, el Programa Espacios Educativos y Calidad de los Aprendizajes (PN-L1064) reconoce el bilingüismo e interculturalidad como principios fundamentales en la entrega de servicios de educación y salud, y la adecuación cultural en los diseños de infraestructura.

En el área estratégica de **potenciar la gobernabilidad**, los préstamos de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas en Chile (operaciones CH-0164 y CH-L1014)

incluyeron actividades en temas como desarrollo comunitario integrado y promoción y fortalecimiento de la capacidad institucional de los pueblos indígenas, específicamente de organizaciones comunitarias (Recuadro IV.2). En cuanto al eje de **visibilizar los pueblos indígenas y su especificidad**, los esfuerzos se han enfocado en garantizar la inclusión de información demográfica e indicadores de pobreza –desagregados por grupo étnico– en los diagnósticos y estrategias de reducción de la pobreza; así como en promover el conocimiento sobre el cuerpo de legislación específico para los pueblos indígenas.

GRÁFICO IV.4
Distribución de préstamos Independientes por Tipología

Fuente: Base de datos Indígenas. OVE
Periodo: 2000-2011. Dic. 2011



Sobre promoción de los derechos, la normatividad y la seguridad jurídica, la mayor cantidad de actividades estuvieron dirigidas a la protección o recuperación de patrimonio histórico o cultural. Por ejemplo, la operación Apoyo a la Conformación de Red de Empresas Comunitarias Aborígenes de Turismo Sostenible (AR-M1016), buscó asegurar la participación indígena en la administración de empresas turísticas en territorios indígenas, así como su justa retribución.

Cabe notar que seis de los siete países que tienen préstamos Independientes han ratificado la Resolución 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), concerniente a Grupos y Tribus Indígenas. Esta resolución requiere que los Estados miembros protejan a las personas, instituciones, propiedades, trabajo, cultura y medio ambiente de los pueblos indígenas, y se aseguren que los pueblos indígenas participe libremente en los procesos de política y desarrollo que les conciernen. Por lo tanto, se esperaría que la demanda de proyectos por parte de estos países sea consistente con una mayor conciencia y compromiso de estos gobiernos a las necesidades y demandas específicas de los pueblos indígenas. Además, vale la pena destacar que únicamente dos de los siete países cuentan con una población indígena mayor al 10% (Guatemala y Panamá).

RECUADRO IV.2: PROGRAMA ORÍGENES FASE I Y II

En 2001 se creó *Orígenes* con el fin de mejorar la calidad de vida de comunidades del área rural de los pueblos Aymara, Atacameño, Quechua y Mapuche mediante el desarrollo con identidad. Es una operación de dos fases que ha beneficiado a 34.443 familias indígenas (65% de los beneficiarios respecto a población potencial). En la Fase I participaron 645 comunidades y en la Fase II participan 1,207⁴⁶.

OVE visitó algunas de las iniciativas financiadas por *Orígenes*, entre las cuales destacan: i) la creación de un hospital intercultural, donde los pacientes son atendidos por especialistas mapuches; ii) cursos sobre medicina indígena, greda y mapudungun; iii) construcción de una ruka tradicional; y iv) proyectos productivos comunitarios.

De acuerdo al documento de evaluación final, *Orígenes* ha respondido a la problemática que enfrentan los indígenas por mejorar sus condiciones de vida y el reconocimiento de su identidad⁴⁷. Las familias beneficiarias han manifestado una mejora en su calidad de vida; han fortalecido su patrimonio cultural y se ha capacitado a dirigentes indígenas.

En su diseño y ejecución, el Programa procuró incorporar las prácticas culturales indígenas. Se desarrollaron mesas de planificación local (se crearon 160⁴⁸) donde se definieron los planes de desarrollo económico, mejoramiento de la comunidad y de identidad cultural que llevará a cabo cada comunidad.

Sin embargo, la evaluación de la estrategia de país (2006-2010) realizada por OVE menciona que se ha cuestionado la sostenibilidad del programa una vez que finalice la intervención del Banco⁴⁹. Adicionalmente, perdura el reto de continuar atendiendo a los pueblos indígenas rurales (la segunda Fase del Programa termina en 2012), a indígenas urbanos y todos aquéllos que aún no cuentan con tierras y/o acceso a servicios básicos que les permitan mejorar su nivel de vida.

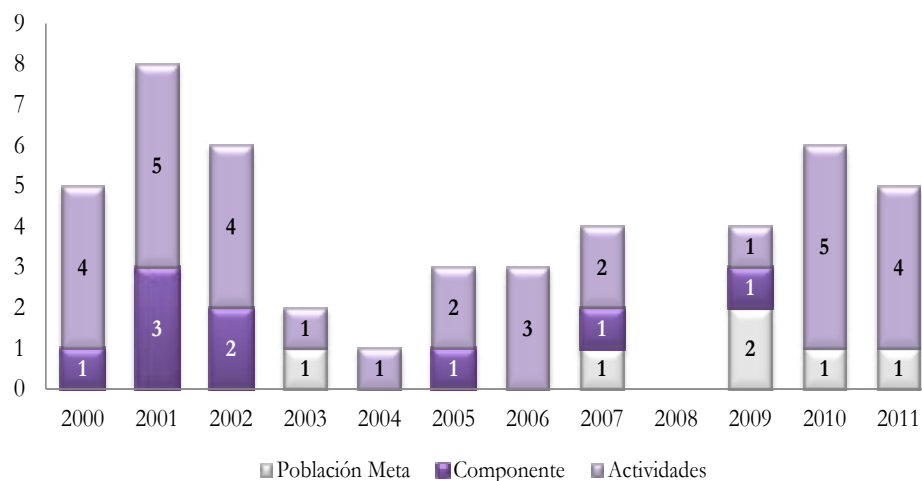
Préstamos de Inclusión Positiva (*mainstreaming*) son operaciones que consideran acciones directas pero no exclusivas hacia los pueblos indígenas. Es decir, los pueblos indígenas figuran como parte de la población meta, en algún componente, o en actividades específicas. De las 47 operaciones en este grupo, seis han identificado a los pueblos indígenas dentro de su Población Meta, nueve tienen por lo menos un componente dirigido a dicha población, y 32 presentan al menos una actividad encaminada a pueblos indígenas (Gráfico IV.5). Sin embargo, no es posible dimensionar el esfuerzo del Banco en esta última categoría, ya que la mayoría de las operaciones no cuenta con un presupuesto específico.

Los préstamos que incluyen a los pueblos indígenas dentro de su Población Meta son las únicas operaciones dentro de la categoría de Inclusión Positiva que presentan un mayor número de aprobaciones desde que la EDI entró en vigencia⁵⁰, lo cual sugiere cierto progreso en la adopción de este tipo de operaciones.

GRÁFICO IV.5

Préstamos Inclusión Positiva, por Año y subcategoría

Fuente: Base de datos Indígenas. OVE
Periodo: 2000-2011. Dic. 2011

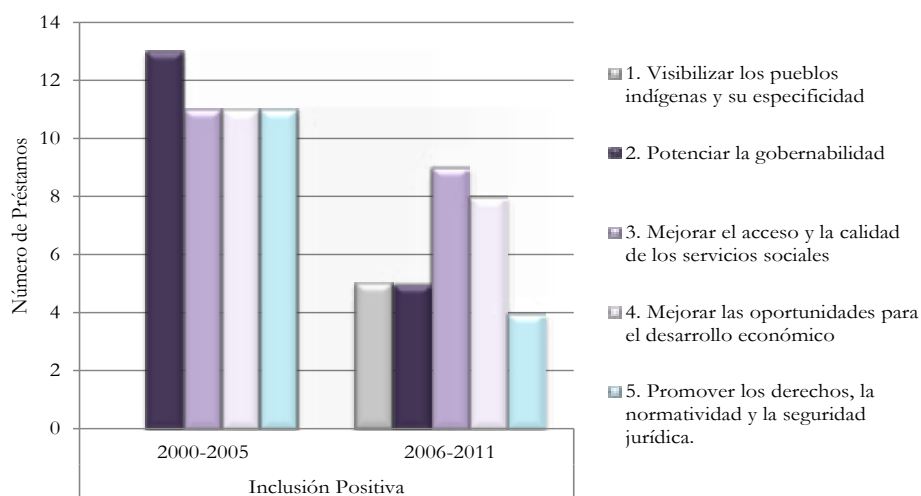


En cuanto a la composición por eje estratégico, antes de la aprobación de la EDI, las operaciones de Inclusión Positiva tenían un mayor enfoque hacia **potenciar la gobernabilidad**. Entre tanto que, después de la aprobación de la EDI, las operaciones se enfocaron principalmente en **desarrollo social y económico**, y se empezaron a considerar operaciones relacionadas con la **visibilización de los pueblos indígenas** (Gráfico IV.6, Anexo 25).

GRÁFICO IV.6

Distribución de préstamos de Inclusión Positiva por eje

Fuente: Base de datos Indígenas. OVE
Periodo: 2000-2011. Dic. 2011



Las actividades dirigidas a los pueblos indígenas se centraron mayormente en la inclusión y bienestar social mediante acciones y metodologías culturalmente pertinentes. Por ejemplo, en Guyana el Segundo Programa de Viviendas de Bajos Recursos (GY-L1019) se realiza en coordinación con el Ministerio de Asuntos Amerindios, el cual trabaja con las comunidades para acordar sobre sus requerimientos de vivienda. Por su parte, las operaciones que incluyen componentes consideran mecanismos de difusión, consulta y participación de los pueblos indígenas, así como iniciativas para fortalecer la capacidad institucional de los pueblos indígenas. Entre las operaciones de Población Meta se trata la adecuación intercultural de los servicios de educación (Recuadro IV.3).

RECUADRO IV.3: LA RELACIÓN ENTRE LOS PRÉSTAMOS DE POBLACIÓN META Y EL OBJETIVO DE ACCESO A SERVICIOS SOCIALES

Los seis proyectos de *Población Meta* están focalizados en zonas vulnerables donde se concentra una alta proporción de pueblos indígenas. En primera instancia, el proyecto en Costa Rica “Desarrollo del Sector Social”, se ejecutó en los 32 cantones más pobres del país, incluyendo los 4 cantones que concentran casi el 100% de la población indígena del país, con lo cual se estima que benefició a cerca de 50.000 indígenas.

Asimismo, el proyecto “Programa Escuela Viva II” de Paraguay busca mejorar la Educación Escolar Básica de las poblaciones más vulnerables del país (población rural, urbana marginal e indígena), beneficiando así a cerca de 300 instituciones educativas en zonas indígenas. En Panamá, el “Programa de Mejoramiento de la Equidad y Fortalecimiento de los Servicios de Salud” busca beneficiar a 205.000 personas de comarcas indígenas y áreas rurales limítrofes. Los proyectos “Apoyos Directos para la Creación de Iniciativas Agroalimentarias Rurales” y el “Programa Multifase de Apoyo al Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza” en Bolivia se focalizan en comunidades pobres y en madres y niños y niñas menores de dos años en el ámbito rural, respectivamente.

Por último, en Colombia el proyecto “Familias en Acción Fase II” se dirige a tres grupos de familias con niños menores de 18 años, entre los cuales un grupo consiste en familias indígenas registradas en los Censos Indígenas del Ministerio del Interior y Justicia.

Eficiencia. En cuanto a la eficiencia en ejecución, los préstamos proactivos toman, en promedio, cinco meses más en su preparación⁵¹ y 21 meses más en su ejecución que el promedio del Banco (Gráfico IV.7). Esta diferencia podría ser producto del tiempo adicional requerido para cumplir con las normas de consulta, participación, y consenso comunitario establecidas en la EDI. A lo que se suma, el tiempo que toma el establecimiento del marco legal de las comunidades y la construcción de capacidad de gestión previa a la ejecución del proyecto.

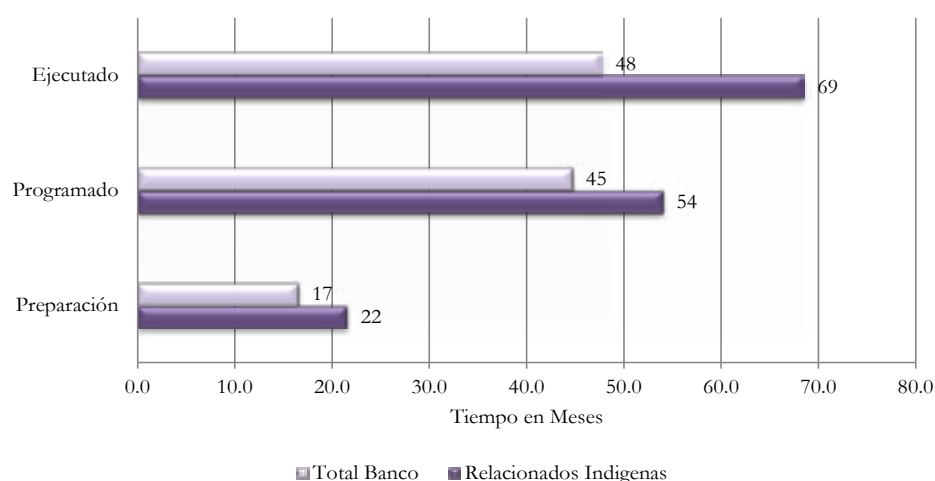


GRÁFICO IV.7

Eficiencia de préstamos proactivos versus la cartera total del Banco, 2000-2011

La cooperación técnica, que incluye proyectos de FOMIN, es el instrumento más utilizado en la temática indígena, y juega un papel importante en fomentar el diálogo político. Es a través de este tipo de operaciones que el Banco canaliza su trabajo analítico hacia las agendas de desarrollo de los países de la región. Así como también, su experiencia en gestión al fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas. Generalmente, las CT fueron diseñadas como estudios o actividades independientes con enfoque exclusivo hacia los pueblos indígenas. Entre 2000 y 2011 se aprobaron 178 operaciones, de las cuales aproximadamente 38% (69) son estudios, 65% (61) incluyen productos como capacitación y talleres y 31% (29) promueven proyectos pilotos de desarrollo económico.

Previo a la entrada en vigor de la EDI, se aprobaron 84 CTs por un monto de US\$14.2 millones; mientras que, a partir de 2006 se asignaron US\$37.1 millones adicionales concentrados en 94 CTs. Es decir, el monto promedio de CTs entre el 2006-2011 fue 2.3 veces frente al periodo anterior. Adicionalmente, las CTs aprobadas después del 2006 mostraron una mayor vinculación con préstamos, 24 de 94, en comparación al periodo anterior, donde solamente 4 de 84 CTs estuvieron relacionadas con préstamos. Este comportamiento sugeriría una intención más estratégica por parte del Banco en el uso de CTs (Anexo 26).

Es importante destacar que, después del 2006, las CT se enfocaron más en el **desarrollo económico**, y han cubierto otros ejes estratégicos atendidos en menor medida por los préstamos, como es el caso de la **visibilización de pueblos indígenas** (Anexo 27). Por su parte, las CT de FOMIN apoyaron la creación de proyectos y mecanismos de turismo sustentable, de crédito, y de producción agrícola.

2. Enfoque reactivo: Salvaguardar los pueblos indígenas y sus derechos

En la revisión del portafolio realizado por OVE, se identificaron un total de 28 operaciones con enfoque reactivo. Es decir, que incluyen medidas concretas para salvaguardar la participación de los pueblos indígenas y mitigar los posibles impactos negativos de las operaciones financiadas por el Banco. En todos los casos, las salvaguardias se describen en la sección ambiental de la propuesta de préstamo de la operación⁵². Como se mencionó anteriormente, el número de operaciones con salvaguardias aprobadas antes y después de la entrada en vigencia de la EDI fue el mismo. Al nivel de país, las operaciones que incluyen salvaguardias se concentran principalmente en los países con mayor población indígena incluyendo: Bolivia con 29% de las operaciones, Perú 14%, y México 11%. A nivel de sectores, la mitad de las operaciones de enfoque reactivo se localizaron en energía y transporte (Anexo 28). Respecto a la eficiencia en la ejecución de los préstamos reactivos, se observa que toman más tiempo en preparación y ejecución, de forma similar a los préstamos proactivos; sugiriendo que la necesidad de llevar adelante consultas con las comunidades indígenas para asegurar un diseño adecuado de las operaciones y una apropiación por parte de los pueblos indígenas requiere un mayor tiempo de preparación (Anexo 29).

RECUADRO IV.4: DOS PROYECTOS QUE INCLUYEN SALVAGUARDIAS

Dentro de las operaciones que incluyen salvaguardias vale la pena mencionar la experiencia de dos operaciones:

En 2002, El Banco ayudó a financiar una parte del gasoducto del Proyecto de Camisea (PE0222)⁵⁴ con un préstamo de US\$75 millones; y, además, otorgó US\$5 millones para fortalecer a las entidades públicas que iban a supervisar y regular a las empresas privadas. Los esfuerzos del Banco estuvieron dirigidos a proteger a la selva y las comunidades nativas que en ella habitan. Por ejemplo, se llegó a proteger una cantidad importante de territorio (aproximadamente 1,5 millones de hectáreas); y, se designaron vastas áreas como parques y reservas, dándoles a los pueblos indígenas una garantía de tomar sus propias decisiones en cuanto a salvaguardar su medio ambiente y proteger su identidad cultural. Cabe señalar que, muchos de éstos pobladores indígenas viven en pueblos establecidos; mientras que otros no se contactan con el mundo exterior. Por otra parte, varias de las actividades, relacionadas con fortalecimiento institucional, financiadas inicialmente por el proyecto fueron asumidas por el gobierno central desde comienzos el 2007.

También, en 2002, el Banco aprobó un préstamo de US\$ 75 millones para la pavimentación, rehabilitación, y mantenimiento de la Carretera Santa Cruz – Puerto Suarez en Bolivia (BO0033)⁵⁵. Como respuesta a la preocupación que suscitó este proyecto vial, se financió otro préstamo (BO0036) de US\$21 millones para financiar medidas de protección ambiental y social, incluyendo acciones de restitución y reasentamiento de familias indígenas. Con el objetivo de cumplir con los alcances establecidos en cada una de las operaciones, se decidió vincularlas de forma operacional y legal. Sin embargo, retrasos significativos en la implementación de las salvaguardias ambientales y sociales originó desfases en los tiempos de ejecución de las dos operaciones, lo que llevó a tratarlas de manera separada. En el 2011, se completó el proyecto vial; mientras que muchas de las medidas de mitigación incluidas en el segundo proyecto aún no entran en efecto. Entre las lecciones aprendidas de esta experiencia, dos son relevantes para esta evaluación. En primer lugar, el Banco debe asegurarse que las acciones administrativas adoptadas en el transcurso de la ejecución del proyecto no socaven los aspectos críticos del diseño del proyecto, incluyendo los vínculos operacionales y las obligaciones legales que fueron diseñadas para salvaguardar posibles impactos adversos en las comunidades indígenas. En segundo lugar, es necesario llevar adelante una supervisión rigurosa de la aplicación de las salvaguardias ambientales tales como las sociales.

Las operaciones que podrían afectar a los pueblos indígenas de manera directa e indirecta son revisadas por el equipo del proyecto junto con GDI y ESG, y son clasificadas en tres categorías. La **Categoría A** considera operaciones de alto riesgo que requieren una supervisión permanente por ESG, la preparación de estudios de impactos ambientales (ESIA, EIA, o SEA) y un plan de gestión ambiental y social (ESMP), y por lo menos dos consultas con las comunidades afectadas para tomar en cuenta sus opiniones durante la elaboración del estudio (Recuadro IV.4). Las operaciones en la **Categoría B** son aquellas que pueden causar impactos negativos a corto plazo por lo que disponen de medidas de mitigación. Estas operaciones también requieren un análisis ambiental y/o social, un ESMP, y al menos una consulta con las comunidades afectadas. Las operaciones en la **Categoría C** generalmente no

conlleven impactos negativos y no requieren un estudio más allá de la revisión inicial. Antes de la realineación del Banco la revisión y supervisión de las salvaguardias en los proyectos estaba cargo de IND; mientras que, a partir del 2007 pasó a ESG.

Desde fines del 2006, la información relacionada con la categorización de las operaciones se registra en el *Environmental Safeguards Group System* de ESG (*esgmrblue*). De las 14 operaciones con enfoque reactivo aprobadas después del 2006, tres se encuentran en Categoría A, 10 en Categoría B, y 1 en Categoría C. De las operaciones clasificadas como categoría “A” o “B”, solamente el Proyecto Hidroeléctrico de Energía Renovable Misicuni (BO-L1043) incluyó salvaguardias para reubicar a las familias indígenas, y cuatro préstamos de energía y de transporte (BO-L1043, EC-L1070, CO-L1019, y PE-L1113)⁵³ consideraron medidas para salvaguardar su entorno. En cuanto a procesos de consulta, OVE únicamente encontró documentación que verifica estos procesos en 9 de las 14 operaciones, así como que se realizaron planes de acción en 5 de las operaciones. Sin embargo, ninguna de las operaciones contiene indicadores de desempeño relacionados específicamente con pueblos indígenas.

D. CUMPLIMIENTO CON LOS REQUERIMIENTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA EDI EN MATERIA DE DISEÑO

De acuerdo a la EDI, el Banco debe considerar la temática indígena, de forma sistemática, en todas las fases del ciclo de los proyectos. Es decir, en su diseño, ejecución, monitoreo y evaluación⁵⁶. Adicionalmente, las Guías Operativas para la Implementación de la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP-765) describen las medidas necesarias para promover el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas en el accionar del Banco. Entre el conjunto de medidas mencionadas tanto en la EDI como en las Guías Operativas, el análisis realizado por OVE se centró en aquellas que son verificables con base en la documentación disponible. Estas son estudios de diagnóstico, procesos de consulta con la comunidad y negociaciones, planes de acción, asignación presupuestaria específica para iniciativas relacionadas con pueblos indígenas e indicadores de seguimiento focalizados en los pueblos indígenas. Este análisis se enfoca en las operaciones aprobadas después de la entrada en vigencia de la EDI (2006-2011), que fue cuando se establecieron estos requisitos.

Diagnóstico. En la mayoría de operaciones se identifica de manera clara los desafíos a los que se enfrentan los pueblos indígenas. La revisión llevada a cabo sobre préstamos Independientes revela que cinco de seis operaciones cuentan con diagnósticos que abordan la temática indígena. Generalmente, éstos son estudios de caracterización de comunidades y hogares indígenas, notas sectoriales, estudios de calidad de servicios, y estudios de barreras socioculturales. Por otro lado, sólo 23% (5) de las operaciones de *Inclusión Positiva* cuentan con estos diagnósticos, la mayoría de las cuales se encuentran en la categoría de Población Meta. Esto muestra una oportunidad para reforzar analíticamente las intervenciones de inclusión positiva en las categorías de Componentes y Actividades.

Adecuación cultural. En la EDI se establece que el Banco debe atender las necesidades y demandas de los pueblos indígenas de forma sistemática y socioculturalmente apropiada mediante consultas a las comunidades. En general, se evidencia que el Banco realiza un esfuerzo por adaptar culturalmente las operaciones a la realidad de los pueblos indígenas mediante los préstamos Independientes. En su totalidad, estas operaciones consideran consultas con comunidades indígenas. En cuanto a las operaciones de Inclusión Positiva, 77% (17) incluyen consultas con comunidades indígenas⁵⁷.

Durante las visitas a proyectos realizadas por OVE a Chile, Bolivia y Honduras se mencionó la importancia de incluir procesos de consulta con las comunidades indígenas durante el diseño e implementación de los proyectos. Por ejemplo, el Programa Orígenes de Chile (CH-0164 y CH-L1014), contempló en su diseño la realización de cuatro talleres de seis meses de duración que contaron con la participación de las comunidades indígenas⁵⁸. Además, se crearon Mesas de Planificación Local⁵⁹ donde las comunidades establecieron planes de desarrollo económico, mejoramiento de la comunidad y de identidad cultural.

En Bolivia, el Proyecto de Protección Ambiental y Social del Corredor Santa Cruz – Puerto Suarez (BO-0036) enfocado a mitigar y prevenir impactos socio ambiental ocasionados por la construcción de la carretera Santa Cruz-Puerto Suarez, apoyó a la creación de la personalidad jurídica de las comunidades y la capacitación en los procesos de adquisiciones. Por su parte, en Honduras las comunidades apoyaron en la elaboración de la Propuesta de Ley para el Desarrollo Integral de los Pueblos Autóctonos Hondureños presentada al Congreso en el 2009 (HO-0193 y HO-0197).

Planes de acción y asignación presupuestaria. La EDI sugiere la elaboración de planes de acción en los que se establezca la línea de base, proceso y periodicidad de medición de indicadores de productos que midan los avances del Banco. Así como también, procedimientos que reflejen las realidades sociales y económicas de los pueblos indígenas y que faciliten la información sobre la disponibilidad de recursos financieros accesibles por estos pueblos. El análisis evidencia que solamente en algunos casos las operaciones cuentan con planes de acción. Para las operaciones Independientes, solamente tres los incluyeron. Por ejemplo, el Programa para la Conformación de Red Empresas Comunitarias Aborígenes de Turismo Sostenible (AR-M1016) cuenta con un plan de acción sobre iniciativas de turismo sostenible. Entre tanto que, ninguna operación de Inclusión Positiva consideró planes de acción.

En términos de asignación presupuestaria, la totalidad de operaciones Independientes –por su naturaleza– cuentan con un presupuesto específico. Entre tanto que, solamente el 36% (8) de las operaciones de Inclusión Positiva establecen un presupuesto específico para indígenas, el cual corresponde a las operaciones de Población Meta y Componentes.

Marco de evaluación. OVE realizó un análisis *ex ante* de evaluabilidad para el período de análisis (2000-2011) con el fin de determinar qué tan completa es la información para medir los alcances de los proyectos. Se analizó el marco de resultados de toda la cartera, incluyendo los préstamos con enfoque proactivo (9 Independientes y 47 de Inclusión Positiva), 178 CT⁶¹, y operaciones con enfoque reactivo (28 operaciones de Salvaguardias).

CUADRO IV.3: INDICADORES DE EVALUACIÓN - CARTERA DE PRÉSTAMOS, 2000-2011

	Independientes	Inclusión Positiva			Salvaguardias
		Componentes	Actividades	Población Meta	
Número de operaciones	9	9	32	6	28
% de proyectos con indicadores	100%	100%	53%	100%	11%
% con métrica	90%	75%	68%	100%	33%
% con valor de línea base	17%	6%	25%	56%	0%
% con metas precisas	70%	36%	54%	72%	33%
% con información sobre avances	73%	54%	75%	75%	67%
% con indicadores de resultados	23%	3%	4%	33%	0%

Fuente: Base de datos Indígenas, OVE Dic. 2011

A pesar de que el 73% (41) de los préstamos con enfoque proactivo cuentan con indicadores⁶², los marcos de resultados de muchos de estos proyectos no incluyen métricas de evaluabilidad. Dentro de este enfoque, los préstamos Independientes y de Población Meta presentan información más completa de evaluabilidad. Es decir, cuentan con la mayor proporción de indicadores medibles (90 y 100%, respectivamente), indicadores de resultados (23% y 33%, respectivamente) y metas precisas (70 y 72%, respectivamente). Por otro lado, únicamente 6% de los indicadores en la categoría de Componentes cuentan con línea de base (6)⁶³ y 26% con metas definidas.

De las 178 CT, únicamente 26% (47) tienen indicadores y 10% (18) información sobre su línea de base en su marco de resultados.

En lo que se refiere al enfoque reactivo, la disponibilidad de información que permita monitorear las medidas que buscan mitigar posibles impactos negativos en pueblos indígenas es escasa. De las 28 Salvaguardias, únicamente tres cuentan con indicadores específicos sobre cómo se mitigarán los impactos negativos en los pueblos indígenas. En ninguno de los casos se incluye información de resultados y línea de base. Solamente un 66% de los proyectos cuenta con información sobre avances.



En suma, no existe información completa sobre métricas de evaluabilidad en los proyectos que abordan la temática indígena. Esto impide que el Banco cuente con los mecanismos necesarios para poder medir el progreso y resultados de su labor con los pueblos indígenas, en el contexto de los compromisos asumidos bajo la EDI. Este análisis se realizó tanto para el periodo previo como posterior a la entrada en vigencia de la EDI, sin que se evidenciará una mejora en la evaluabilidad de los proyectos.

En 2003, se aprobó el Plan de Acción para la Integración de Género que incluyó acciones encaminadas a mejorar la situación de la mujer indígena en la Región.
Foto: Ricardo Mata, 2008

E. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL EN LA TEMÁTICA INDÍGENA

El periodo de análisis estuvo marcado por importantes cambios institucionales en la unidad a cargo de la temática indígena en el Banco. Bajo el proceso de realineación del Banco, ocurrido en el 2006, IND pasó a formar parte de la nueva Unidad de Género y Diversidad (GDI). Además de la temática indígena, GDI aborda la igualdad de género y empoderamiento de la mujer y el desarrollo de las comunidades afro-descendientes. Cabe señalar que, mientras el rol de IND en el Banco era de apoyo al diseño de políticas y a proyectos específico, GDI tiene un rol operativo. Adicionalmente, durante este proceso, el enfoque proactivo quedó a cargo de GDI y el reactivo paso a cargo de la nueva Unidad de Salvaguardias Ambientales (ESG).



Los pueblos indígenas frecuentemente poseen sistemas de tenencia y administración comunal de la tierra y recursos naturales que constituyen la base de su subsistencia, así como el espacio social y cultural necesario para la sobrevivencia física y cultural de la comunidad.
Foto: Salomon García, 2011

Bajo esta nueva estructura institucional, algunos funcionarios fueron reasignados a las Oficinas de País, otros se movieron a otras áreas del Banco, y algunos decidieron dejar la institución⁶⁴. En 2005, el Banco contaba con seis especialistas indígenas: tres en IND y tres en los departamentos regionales de la Sede. Actualmente, GDI no cuenta con especialistas indígenas en la Sede, y a nivel de Oficinas de País cuenta con tres especialistas (Bolivia, Perú y Guatemala).

La inclusión de la temática indígena en las operaciones del Banco requiere un trabajo conjunto de GDI y especialistas de otras áreas del Banco. Sin embargo, el análisis de redes de trabajo realizado por OVE evidencia poca participación de especialistas de GDI en la preparación de préstamos (Anexo 30). El análisis también muestra que el trabajo de la temática al interior del Banco se concentra en las divisiones técnicas de Protección Social y Salud, Desarrollo Rural y Transporte; así como en el departamento de CAN.

Para implementar una agenda proactiva en la temática indígena, el personal del Banco (Sede y Oficinas de País) y las instituciones en los países prestatarios deben tener un entendimiento claro de la EDI y sus lineamientos. Sin embargo, las entrevistas realizadas en esta evaluación y una encuesta realizada al personal técnico del Banco revelan que este entendimiento es escaso (Recuadro IV.5).



RECUADRO IV.5: ENCUESTA SOBRE LA ESTRATEGIA PARA PUEBLOS INDÍGENAS

La encuesta sobre el conocimiento y aplicación de la Estrategia para Pueblos Indígenas se envió a 1,583 empleados del Banco, específicamente a miembros de los equipos de Operaciones y Estrategias de País. De éstos, 965 personas efectivamente la recibieron y 557 la contestaron, lo que indica una tasa de respuesta del 58%.

En promedio, las personas que contestaron la encuesta llevan trabajando en el Banco 8.25 años. Aproximadamente 39% contestó que ha escuchado hablar acerca de la estrategia y 25% la han leído (parcial o totalmente). Sin embargo, únicamente 9% la han aplicado en alguna operación y más de un tercio de los encuestados (35%) no tienen ningún tipo de conocimiento acerca de la misma.

Al preguntar si la Estrategia se dio a conocer durante la orientación del empleado, únicamente 8% respondió positivamente. Cerca del 49% de las personas que respondieron la encuesta indicaron que no recibieron ninguna orientación formal a su ingreso al Banco.

La principal razón por la que no aplican la EDI es porque no la conocen (50%). En cuanto a los motivos por los cuales decidieron aplicar la EDI, 32% contestó que la razón es porque es un requerimiento del Banco, 30% porque aporta valor agregado a las operaciones, 24% porque está alineada con los objetivos del Banco y 9% porque el país mostró interés en aplicarla.

*Las respuestas no son excluyente



Respecto al mejoramiento de oportunidades para el desarrollo económico, las operaciones se concentraron en apoyar el desarrollo de comunidades, promocionar el desarrollo comunitario integrado y el acceso a servicios de comunicación, información y financiamiento.

Foto: Luis Javier Arrillaga, 2009

5 Conclusiones y Recomendaciones

A. CONCLUSIONES

Pertinencia. Si bien varios de los desafíos que enfrentan los pueblos indígenas están correlacionados con su situación de pobreza, otros son exclusivos a estas poblaciones. Por tal motivo, es importante que las intervenciones consideren sus especificidades. En este sentido, la EDI adoptó un enfoque multidimensional frente a los factores que han incidido en la situación de desventaja y marginalización en la que viven. El vínculo entre pobreza, cultura, y gobernanza forma parte del objetivo de “desarrollo con identidad” bajo el que se guía la EDI.

Estrategias de País. El análisis muestra que la intención estratégica de abordar los retos que enfrentan los pueblos indígenas está presente en las EP y procesos de programación del Banco, sobre todo en los países con mayor presencia indígena. Sin embargo, el enfoque indígena perdió importancia en las EP aprobadas a lo largo del período de análisis. A pesar de que la EDI buscaba fomentar en el diálogo y programación con los países el desarrollo de los pueblos indígenas, con su aprobación no se evidenció una mayor intención por parte del Banco en abordar la temática en las EP.

Coherencia operativa. La revisión del portafolio muestra que el instrumento más utilizado para abordar la temática indígena son las cooperaciones técnicas, seguido por operaciones de préstamos. La mayor proporción de préstamos hace mención de los pueblos indígenas en la sección de Beneficiarios y Riesgos, sin incluir una intención explícita y clara. Además, no contemplan actividades específicas, presupuestos, acciones de focalización o indicadores de desempeño. Con la aprobación de la EDI, las operaciones relacionadas con los pueblos indígenas no aumentaron.

Preparación y ejecución. En cuanto a los tiempos de preparación y ejecución de proyectos, las operaciones relacionadas con la temática indígena toman más tiempo que el promedio del Banco. Esto podría estar relacionado con el tiempo adicional que requieren estas operaciones para cumplir con las normas de consulta, participación y consenso comunitario establecidos en la EDI.

De acuerdo a la PPI, la temática indígena se enmarca en dos directrices: un enfoque proactivo que incorpora temas específicos a los pueblos indígenas en los proyectos, y un enfoque reactivo que busca minimizar o mitigar los posibles impactos negativos ocasionados por las operaciones mediante salvaguardias. El análisis muestra que el número de operaciones con enfoque proactivo fue menor después de la aprobación de la EDI; mientras que, el número de operaciones con enfoque reactivo fue igual tanto en el período previo como posterior a la definición de la EDI. Es decir, su aprobación no reflejó un mayor esfuerzo por parte del Banco en tratar la temática de una manera más activa.

El accionar del Banco de acuerdo a los ejes estratégicos de la EDI revela que, en general, las operaciones se han concentrado en mejorar el acceso y calidad de servicios sociales, y oportunidades para el desarrollo económico. Además, las operaciones de préstamos han apoyado el área de potenciar la gobernabilidad; mientras que, las cooperaciones técnicas han abordado el eje relacionado con la visibilización de pueblos indígenas y promoción de sus derechos.

Calidad de diseño. En la EDI se menciona que la temática indígena debe ser considerada durante el ciclo de los proyectos, y las Guías Operativas para la Implementación de la PPI describen las medidas para promover el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas tales como procesos de consulta, planes de acción, y asignación presupuestaria. Como se esperaba, las operaciones Independientes consideran todos estos requerimientos, mientras que en muy pocos casos, las operaciones de Inclusión Positiva incluyen estas medidas.

Evaluabilidad. En su mayoría las operaciones relacionadas con pueblos indígenas no cuentan con métricas de evaluabilidad. Por lo cual, no es posible medir el alcance de las iniciativas focalizadas a pueblos indígenas. La falta de precisión en la definición de los indicadores limita la capacidad del Banco para registrar los avances en el marco de la estrategia y del Noveno Aumento General de Recursos.

Por otro lado, el Banco no cuenta con un sistema de información que permita identificar las operaciones relacionadas con pueblos indígenas de manera consistente. Para el propósito de esta evaluación, OVE construyó una base de datos que incluye las operaciones que fue posible identificar entre el 2000 y 2011.



Las encuestas de hogares revelan que si bien durante la última década la incidencia de pobreza medida por ingresos presentó una tendencia decreciente, la proporción de la población pobre sigue siendo mucho mayor en el caso de los pueblos indígenas.

Foto: Willie Heinz, 2000

Compromisos asumidos bajo IDB-9. Bajo el mandato de IDB-9, el Banco se comprometió en monitorear los logros alcanzados en favor de los pueblos indígenas mediante ocho indicadores definidos en el marco de resultados (acceso a paquetes de salud, intervenciones de reducción de pobreza, acceso a suministro de agua, conexiones sanitarias, viviendas nuevas o mejoradas, inscripción en registro civil, transporte público con energía limpia, y servicios e inversiones agrícolas). No obstante, la evaluación realizada por OVE revela que tanto las operaciones proactivas como reactivas relacionadas con pueblos indígenas no dan seguimiento a dichos alcances. Además, un número importante de proyectos mencionan en beneficiarios a los pueblos indígenas, pero no se han realizado esfuerzos para determinar hasta que punto estas operaciones realmente benefician a los mismos. Por tal motivo, actualmente, el Banco no puede dar cuenta sobre el progreso en términos de los indicadores definidos y cumplir con los compromisos asumidos bajo el IDB-9. Adicionalmente, de acuerdo al IDB-9, GDI sería la unidad encargada de recolectar y diseminar la información sobre pueblos indígenas. Sin embargo, no se evidencia que GDI cuente con los recursos financieros y de personal necesarios para realizarlo.

Conocimiento EDI. Una agenda proactiva en el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas requeriría de un conocimiento y aplicación de la EDI por parte de los actores involucrados en la temática. Sin embargo, la encuesta y entrevistas realizadas por OVE a funcionarios del Banco evidencian que existe poco conocimiento y utilización de la EDI al interior del Banco.

Los indicadores relacionados con educación acceso a servicios básicos, entre otros, revelan de manera sistemática que, a pesar de los avances de la última década, los pueblos indígenas presentan menores logros respecto a la población no indígena.

Foto: José Vega, 2010



B. RECOMENDACIONES

Garantice un trabajo analítico de alta calidad en los países donde el desarrollo de los pueblos indígenas represente un mayor desafío, que sirva de base para el diálogo político y técnico con el gobierno durante la formulación de las EP y el proceso de programación con el país. Entre otras acciones, que el Banco debe asegurar que sus funcionarios tengan un conocimiento adecuado sobre la Estrategia para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Política Operativa y las Guías de Implementación.

Fortalezca los sistemas de información con los que cuenta el Banco, para asegurar un adecuado seguimiento de la labor del Banco en la temática indígena y el cumplimiento de los compromisos asumidos bajo el IDB-9. Específicamente, se necesita que:

- Genere una clasificación (categoría y subcategoría) dentro de OPUS para poder identificar todas las operaciones relacionadas con población indígena.
- Realice las modificaciones necesarias a los sistemas de monitoreo y resultados (PMRs y PCRs) para que puedan dar un seguimiento y reporte adecuado del trabajo realizado por el Banco en la temática, y así como de los compromisos asumidos bajo el IDB-9.

- Asegure que los equipos de proyecto se responsabilicen de la recolección y reporte de indicadores de producto y resultado desagregados por origen étnico en operaciones vinculadas a pueblos indígenas, y además en aquellos indicadores definidos en el marco de resultados del IDB-9.
- Asegure que éstos indicadores sean reportados al mismo nivel de los indicadores corporativos.
- Designe la responsabilidad de monitoreo, seguimiento y reporte corporativo dentro del Banco; y, brindar los incentivos y recursos adecuados para su cumplimiento.

Cuente con evaluaciones en sectores prioritarios para pueblos indígenas, que contribuyan a la identificación de buenas prácticas y que sirvan como estándares para el diseño, ejecución y evaluación de este tipo de proyectos. La evidencia sobre los proyectos del Banco que adaptan los valores y normas culturales de los pueblos indígenas es muy limitada.

- ¹ BID (2006a). Estrategia para el Desarrollo Indígena. GN-2387-5. Washington, D.C.
- ² En cuanto a la identificación de los pueblos indígena, en la literatura generalmente se emplean tres métodos: i) auto-identificación; ii) idioma/lengua hablado; y, iii) localización geográfica. En esta evaluación para la identificación de la población indígena, se utilizó los dos primeros criterios (auto-identificación y habla una lengua indígena) en una muestra de 8 países. Se consideró aquellos países que tenían un porcentaje de población indígena por encima del 3%, y que además contaban con fuentes de información disponible y actualizada como encuestas de condiciones de vida. Los países incluidos en la muestra son: Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, y Perú que representan una proporción importante de los pueblos indígenas en la región. Las fuentes de información empleadas, y los criterios de identificación utilizados en cada uno de los países se presentan los Anexos 3, 4 y 5.
- ³ Esta sección se basa mayormente en el análisis de las encuestas de hogares que se encuentran en la base de datos que fueron proporcionadas por MECOVI. También, se ha beneficiado por el trabajo realizado por Néstor Gandelman, Hugo Ñopo, y Laura Ripani (2007). *“Traditional excluding forces: a review of the quantitative literature on the economic situation of indigenous people, afro-descendants, and people living with disability”*. Working Paper 619. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.
- ⁴ Hall, G. y Patrinos, H. (2005); CEDLAS (2005); UNICEF y FUNPROEIB (2009).
- ⁵ Cifra que no es posible precisar debido a las limitaciones de los censos de población nacionales y encuestas oficiales en capturar información relacionada con pueblos o lenguas indígenas; así como también a la complejidad que conlleva la definición e identificación de población indígena.
- ⁶ Después de México, los países con mayor número de población indígena son: Bolivia (5 millones), Guatemala (4,6 millones), Perú (3,9 millones), y Colombia (1,4 millones). Fuente: UNICEF y FUNPROEIB Andes 2009 para Perú y Colombia. CELADE para Bolivia, Guatemala, y México.
- ⁷ Hall, G. y Patrinos, H. (2010). *Indigenous Peoples, Poverty, and Development*. World Bank.
- ⁸ Principalmente falta de acceso a educación y salud, y consecuentemente una baja productividad en el mercado laboral.
- ⁹ Los autores utilizan como indicadores de salud presencia de enfermedades crónicas, frecuencia de enfermedades durante los últimos 30 días, número de días sin actividad debido a la presencia de enfermedades, tratamiento médico por presencia de enfermedades, prescripción médica, y hospitalización durante los últimos 12 meses.
- ¹⁰ Para un mayor detalle referirse a Gandelman y otros 2007, Hall y Patrinos 2006.

- ¹¹ En Bolivia, por ejemplo, en el 2005 se elige por primera vez como presidente a una persona de ascendía indígena. Evo Morales, líder del Movimiento al Socialismo (MAS), llega a la presidencia con un amplio margen de votación (53.7%), y es reelecto en el 2009 para un segundo mandato. En Guatemala los grupos indígenas han ido ganado poder político en varias ciudades importantes, y también han alcanzado posiciones en ministerios y embajadas. En Ecuador la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en asociación con otras ONGS formaron el partido político Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP), y en 1998 ocho de sus miembros fueron elegidos para el Congreso Nacional (Ruiz, 2003; Hall y Patrinos, 2006; Inguanzo, 2011)
- ¹² Baja participación indígena en el gasto público, escasez de recursos, falta de instituciones adecuadas, entre otros (Estrategia para el Desarrollo Indígena. GN-2387-5, pg. 8).
- ¹³ El Anexo 12 muestra que los logros registrados beneficiaron tanto a la población indígena como no indígena y, en ciertos indicadores, los avances fueron mayor para los primeros –principalmente en materia de educación y acceso a servicios básicos.
- ¹⁴ BID (1994). “Informe Sobre El Octavo Aumento General de Los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo”. AB-1704. Washington, D.C.
- ¹⁵ *Ibid.* (AB-1704, 1994: 24).
- ¹⁶ *Ibid.*
- ¹⁷ Deruyttere, A. (1997). “*Indigenous Peoples and Sustainable Development*”. No. IND97-101. Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- ¹⁸ BID (2002). “Plan de Acción para Combatir la Exclusión Social por Motivos Raciales o Étnicos”, CS-3362. *Inter-Departmental Technical Working Group on Social Inclusion*. Washington, D.C.
- ¹⁹ *Ibid.*, p. 3.
- ²⁰ *Ibid.*, p. 3.
- ²¹ BID (2004). Estrategia para promover la Participación Ciudadana en las Actividades Del Banco. GN-2232-5. Washington, D.C.
- ²² En la Política Operativa Sobre Pueblos Indígenas (GN-2386-8) se define como pueblos indígenas a aquellos que cumplen con los siguientes tres criterios: “i) *son descendientes de los pueblos que habitaban la región de América Latina y el Caribe en la época de la Conquista o la colonización*; ii) *cualquiera que sea su situación jurídica o su ubicación actual, conservan, parcial o totalmente, sus propias instituciones y prácticas sociales, económicas, políticas, lingüísticas y culturales*; y iii) *se auto describen como pertenecientes a pueblos o culturas indígenas o pre coloniales*” (p. 1).
- ²³ BID (2006b). Política Operativa Sobre Pueblos Indígenas. GN-2386-8. Washington, D.C.
- ²⁴ BID (2006a). Estrategia para el Desarrollo Indígena. GN-2387-5. Washington, D.C.

- ²⁵ *Op. cit.*, p. 1. El desarrollo con identidad se definió como “*un proceso que comprende el fortalecimiento de los pueblos indígenas, la armonía e interacción sostenida con su medio ambiente, la buena administración de los territorios y recursos naturales, la generación y el ejercicio de autoridad, y el respeto a los valores y derechos indígenas, incluyendo los derechos culturales, económicos, sociales, e institucionales de los pueblos indígenas, de acuerdo a su propia cosmovisión y gobernabilidad.*”
- ²⁶ *Ibid.*
- ²⁷ BID (2006b), *op.cit.* p. 3.
- ²⁸ *Ibid.*
- ²⁹ BID (2007). Política Operativa Sobre Pueblos Indígenas – Guías Operativas. GN-2438. Washington, D.C
- ³⁰ *Ibid.* p. 3.
- ³¹ *Ibid.* p. 10.
- ³² *Ibid.* p. 21.
- ³³ BID (2010). Noveno Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo. AB-2764. Washington, D.C.
- ³⁴ *Ibid.*, p.18.
- ³⁵ El sistema de información de ESG, que entró en vigencia desde diciembre del 2006, cuenta con filtro para seis políticas del Banco: Pueblos Indígenas (OP-765), Reasentamiento Voluntario (OP-710), Desastres Naturales (OP-704), Acceso a la Información (OP-102), e Igualdad de Género (OP-270) que son activadas por el líder del equipo. En el caso de la PPI se activan las operaciones que están relacionadas de una manera directa e indirecta con la población indígena. El grupo de operaciones que fueron identificados en este sistema fueron posteriormente revisadas por OVE y clasificadas de acuerdo a la tipología de proyectos utilizado en este estudio.
- ³⁶ Las palabras claves incluyeron: indígena, étnico, desarrollo comunitario, multicultural, intercultural, pluricultural, mapuche, guaraní, originarios, pueblos indígenas, bilingüe, nativos, tribus, amerindio, maroon, tribal, garífuna, quechua, Aymara, quilombola, arawak.
- ³⁷ Metodología: En los documentos se buscaron referencias a acciones y/o operaciones previstas por parte del Banco que reflejen por lo menos una intención programática explícita de abordar la temática indígena en los países correspondientes. No se consideraron como válidas las menciones a la temática indígena hechas dentro de la sección que analizaba el contexto socio-económico del país, o a la que analizaba los retos de desarrollo de estos. Una vez ubicadas las menciones relevantes, se las clasificó de acuerdo a su asociación a los ejes estratégicos de la Estrategia para el Desarrollo Indígena (GN-2387-5). Adicionalmente, también se tomó nota de los casos en los que la temática indígena tuvo una referencia explícita en los objetivos estratégicos del Banco o en los indicadores de la respectiva Estrategia de País. Asimismo, también se registró los casos en los que no hubo mención alguna en las estrategias.
- ³⁸ Bolivia, Guatemala, Panamá, Honduras, Ecuador y Chile.

- ³⁹ Según los Coordinadores de País, la disminución en la atención a la temática indígena en las estrategias de país se debe a: (i) un cambio de prioridad de alto a bajo perfil en la agenda de trabajo del gobierno; (ii) posición del gobierno respecto a la temática no definida, en consecuencia no está claro el rol del Banco; (iii) decisión del gobierno de encargarse con sus propios recursos de estos sectores; (iv) el gobierno considera que los pueblos indígenas se han integrado en la sociedad y por lo tanto no es necesario adaptar los proyectos a ellos; and (v) carencia de trabajo analítico durante la transición de IND a GDI.
- ⁴⁰ El proceso consistió en identificar las notas técnicas relacionadas con pueblos indígenas que constan en los anexos de las EP y en las referencias de las mismas.
- ⁴¹ En el total de operaciones se incluyen 2 préstamos y 12 cooperaciones del FOMIN.
- ⁴² El proceso consistió en leer el informe de proyecto de cada operación, y en base a los criterios que se presentan en el Recuadro IV.1, definir a qué categoría pertenece. En forma paralela, se clasificaron los objetivos e indicadores de desempeño según los ejes estratégicos de la EDI.
- ⁴³ Además para las operaciones CH-L1014 y PR-L1022 se aprobaron instrumentos de Facilidades para Preparación y Ejecución de Proyectos (FAPEP). Estas facilidades no constituyen una operación en sí misma, sino que adicionan recursos a las operaciones señaladas.
- ⁴⁶ Informe Final de Evaluación: Programa de Desarrollo Indígena MIDEPLAN-BID Orígenes Fase II. Agosto 2010.
- ⁴⁷ Informe Final de Evaluación: Programa de Desarrollo Indígena MIDEPLAN-BID Orígenes Fase II. Agosto 2010. Página 157.
- ⁴⁸ Evaluación del programa de país: Chile 2006-2012. OVE. Página 13.
- ⁴⁹ CPE 2006-2010, pg. 16
- ⁵⁰ En el contexto de Inclusión Positiva, 20 de los 30 préstamos con actividades dirigidos a pueblos indígenas, y 7 de los 9 préstamos con componentes fueron aprobados antes del 2006.
- ⁵¹ El tiempo de preparación corresponde a los meses transcurridos entre la fecha de inclusión en el pipeline y la fecha de aprobación del préstamo.
- ⁵² Esta sección suele llamarse Consideraciones Ambientales, Impacto Ambiental y Social, Viabilidad Social Ambiental o Planes de Gestión Ambiental.
- ⁵³ Los proyectos que activa salvaguardias para mitigar posibles impactos negativos a los hábitats naturales son: PE-L1113 Chaglla Hydroelectric Power Project, BO-L1043 Misicuni Renewable Energy Hydroelectric Project, EC-L1070 Support for the Transmission Program, and CO-L1019 San Francisco-Mocoa Alternate Road Construction Project.
- ⁵⁴ Fuentes: PCR- Programa de Fortalecimiento Institucional y Apoyo a la Gestión Ambiental y Social del Proyecto Camisea, 2008, y serie de artículos de BIDAmerica: Camisea.

- ⁵⁵ Esta sección se basa mayormente en el análisis de John Redwood (2011). “Managing the Environmental and Social Impacts of major IDB-Financed Road Improvement Projects. Inter-american Development Bank, Environmental Safeguards Unit, Technical Notes No. IDB-TN-352”. Diciembre 2011.
- ⁵⁶ GN-2387-5 Sección “Diseño, Ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos”. Párrafo 7.4 (a)
- ⁵⁷ En OPS se verificó que los estudios mencionados en los documentos de préstamo se encontraran disponibles. Todos los estudios relacionados con operaciones Independientes se encontraron en el sistema. En el caso de los préstamos de Inclusión Positiva y Operaciones Especiales que cuentan con estudios, 80% de estos se obtuvieron en OPS.
- ⁵⁸ Evaluación Estrategia de País (1995-2005), pg. 11.
- ⁵⁹ Se crearon 160 mesas (Evaluación del programa de país: Chile 2006-2012. OVE. Página 13).
- ⁶⁰ GN-2387-5 Párrafo, 7.4 (c), 8.2 (a)
- ⁶¹ Las CTs son de enfoque proactivo pero se analizan por separado.
- ⁶² Todos los préstamos Independientes, de Población meta y Componentes tienen indicadores para indígenas, mientras que en la categoría Actividades sólo 17 de 32 cuentan con ellos.
- ⁶³ En la categoría de Actividades, únicamente 25% de los indicadores cuentan con línea de base y 54% con metas precisas.
- ⁶⁴ Por ejemplo, la Directora de la ex-unidad renunció.

- Atal, J., H. Ñopo, y N. Winder (2009). "New century, old disparities gender and ethnic wage gaps in Latin America". IDB Working Paper Series No.IDB-WP-109. Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Bernal, R. y M. Cárdenas (2007). "Race and Ethnic Inequality in Health and Health Care in Colombia" en Giuffrida Antonio (ed) *Racial and Ethnic Disparities in Health in Latin America and the Caribbean*, p. 23-64. Washington D.C., Inter-American Development Bank.
- Baixeras S., Y. Altumbas y Kara A. (2001). "The rationale behind Informal Finance: Evidence from Roscas in Bolivia". *Journal of Developing Areas* Vol. 45: 191-208
- CEDLAS – Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales- (2005). "El color de las metas: etnicidad y las metas de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe". La Plata, Argentina, CEDLAS.
- CELADE – División de población de la CEPAL. Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas. Santiago de Chile.
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe – (2000). "El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI". Paper presented at the Eighth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean, February 8–10, Lima.
- (2006). *Panorama Social de América Latina*. Santiago: ECLAC/United Nations.
- Coba, Elena. 2005. Los pueblos indígenas de Panamá: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2000. Project Document Nr.. 20. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago.
- Deruyttere, A. (1997). "Indigenous Peoples and Sustainable Development". No. IND97-101. Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Gandelman, N., H. Ñopo, y L. Ripani (2007). "Traditional excluding forces: a review of the quantitative literature on the economic situation of indigenous people, afro-descendants, and people living with disability". Working Paper 619. Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Grigoli, F. y G. Sbrana (2011). "Determinants and Dynamics of Schooling and Child Labor in Bolivia". Policy Research Working Paper 5534. Washington, D.C., World Bank.
- Hall, G. y H. Patrinos (2005). "Latin America's Indigenous Peoples" en *Finance and Development* 42(4), p. 23-25.
- (2006). "Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004". Washington D.C., World Bank.
- (2010). "Indigenous Peoples, Poverty and Development" Draft manuscript, Washington D.C., World Bank.

- Hall, G., H. Layton, J. Shapiro (2006). "Introduction: the indigenous peoples decade in Latin America" en Gillete Hall y Harry Anthony Patrinos (ed) *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America 1994-2004*, p. 1-39. Washington D.C., World Bank.
- Hernández-Zavala, M., H. Patrinos, C. Sakellariou, y J. Shapiro (2006). "Quality of Schooling and Quality of Schools for Indigenous Students in Guatemala, Mexico and Peru". World Bank Policy Research Working Paper 3982. Washington, D.C., World Bank.
- IADB – Inter-American Development Bank (1994). "Informe sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo". AB-1704. Washington, D.C., IADB.
- (2002). "Action Plan for Combating Social Exclusion due to Race or Ethnic Background". Inter-Departmental Technical Working Group on Social Inclusion. Washington, D.C., IADB.
- (2006a). Estrategia para el desarrollo indígena. GN-2387-5. Washington, D.C., IADB.
- (2006b). Política Operativa sobre pueblos indígenas. GN-2386-8. Washington, D.C., IADB.
- (2006c). Realineación del BID para hacer frente a sus desafíos estratégicos. GA-232. Washington, D.C., IADB.
- León M. (2002). "Etnicidad y exclusión en el Ecuador: una mirada a partir del Censo de Población de 2001". Revista ICONOS No. 17, Septiembre 2002.
- Machinea, José Luis, Alicia Bárcena, and Arturo León, coordinators. 2005. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago: ECLAC/United Nations.
- Mayer-Foulkes, D. y C. Larrea (2007). "Racial and Ethnic Health Inequities: Bolivia, Brazil, Guatemala, Peru" en Giuffrida Antonio (ed) *Racial and Ethnic Disparities in Health in Latin America and the Caribbean*, p. 131- 168 . Washington D.C., Inter-American Development Bank.
- McEwan, P. y M. Trowbridge (2007). "The achievement of indigenous students in Guatemala schools", *International Journal of Educational Development* 27: 61-76.
- Renshaw, J. y N. Wray (2004). "Indicadores de bienestar y pobreza indígena". Banco Inter-Americano de Desarrollo, Washington D.C.
- Robles, C. (2009). "Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico". *Series Políticas Sociales* 156, Santiago de Chile, CEPAL.

- Patrinos, H., E. Skoufias, y T. Lunde (2007). "Indigenous Peoples in Latin America: Economic Opportunities and Social Networks". Working Paper 4227. Washington, D.C., World Bank.
- Ponce, Juan. 2006. Más allá de los promedios: afrodescendientes en América Latina. Los afroecuatorianos. World Bank, Washington, DC. Unpublished.
- Ray, D. (1998). Development Economics. New Jersey: Princeton University Press
- UNICEF y FUNPROEIB Andes (2009). Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina. Bolivia: FUNPROEIB Andes.
- United Nations (2009). "State of the World's Indigenous Peoples". New York, United Nations.
- World Bank (2004). Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with History? Edited by The World Bank LAC Studies. Washington, D.C.
- Zapata, D., D. Contreras y D. Kruger (2011). "Child Labor and Schooling in Bolivia: Who's Falling Behind? The Roles of Domestic Work, Gender, and Ethnicity". World Development 39 (4): 588-599
- Zoninsein, J. (2004). "The Economic Case for Combating Racial and Ethnic Exclusion" en Mayra Buvini'c, Jacqueline Mazza y Ruthanne Deutsc (ed) Social Inclusion and economic Development in Latin America, p. 41-59. Washington, D.C., Inter-American Development Bank.