

Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI) 2004 – 2005

Capítulo 1. Antecedentes

1.1 Antecedentes de medición estadística de pueblos indígenas en la Argentina

La Argentina en 2001 incorpora al Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas (Censo 2001) la medición de la temática de los pueblos indígenas, marcando un punto de inflexión en la historia estadística del país. En efecto, con anterioridad se habían realizado 8 censos nacionales (1869, 1895, 1914, 1947, 1960, 1970, 1980 y 1991). En los tres primeros la temática tuvo un tratamiento parcial y en los demás no fue considerada.

Un importante antecedente de la medición de la población indígena argentina a nivel nacional lo constituye el Censo Indígena Nacional (CIN) de 1966-1968, programado y llevado a cabo por un organismo creado ex profeso en agosto de 1965 por el Decreto N ° 3.998/65. Por primera vez el Estado Nacional emprendía así la tarea de cuantificar y caracterizar a la población indígena; uno de sus objetivos era “ubicar geográficamente a las diferentes agrupaciones indígenas que pueblan nuestra República, determinando en cada una de ellas sus características demográficas, al mismo tiempo que los niveles de vida alcanzados por dicha población” (Ministerio del Interior, Secretaría de Estado de Gobierno, 1967).

Si bien las tareas de relevamiento comenzaron hacia fines de 1965, este censo no pudo concluirse, ya que “cesó en sus funciones el 30 de junio de 1968 al no otorgársele una prórroga a la fecha de finalización” (Ministerio del Interior, Secretaría de Estado de Gobierno, 1968).

A pesar de ello el CIN produjo una valiosa información y contabilizó 165.381 indígenas (75.675 indígenas censados y 89.706 estimados).

Otras experiencias de medición de la temática en nuestro país lo constituyen el Censo Aborigen de Formosa (en adelante CAF) de 1970 y el Primer Censo Aborigen Provincial de Salta (en adelante CAP) de 1984.

La metodología implementada en el CAF consistió en anexar un cuestionario al Censo Nacional de Población de 1970. El resultado que arroja este censo es de un total de 8.611 personas indígenas en la provincia de Formosa.

El CAP fue un relevamiento exclusivo de la población indígena, realizado en cinco¹ de los veintitrés departamentos en los que está organizada la provincia de Salta. Los resultados obtenidos por este Censo indican la existencia de una población aborigen de 17.235 personas en el año 1984.

Además de estos antecedentes, se cuenta con información de registros oficiales y también de ONG, referidos a algunas comunidades indígenas, entre los que se destacan en el nivel nacional, el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI) del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)² y los del Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA).

1.2 Antecedentes de la ECPI

1.2.1 Marco legal

La reforma constitucional de 1994 en Argentina produjo importantes avances en relación a la consideración constitucional de los pueblos indígenas como sujetos de derecho. En efecto, ese año se incorpora su reconocimiento en la Constitución Nacional, que en el Artículo 75, inciso 17, establece:

“Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.”

En 1998, el Honorable Congreso de la Nación Argentina sancionó la Ley 24.956 de Censo Aborigen que establece incluir la medición de la temática indígena en el próximo censo nacional a partir del criterio de *autorreconocimiento*.

“Artículo 1º- Se incorporará al Censo Nacional de Población y Viviendas del año 2000 la temática de autoidentificación de identidad y pertenencia a comunidades aborígenes, mediante la ampliación de los módulos previstos en el mismo.”

¹ Departamentos: Anta, Metán, Orán, Rivadavia y San Martín.

² En 1985 se sanciona la Ley 23.302 de política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes. Esta ley crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), con participación indígena y dependiendo en forma directa del Ministerio de Salud y Acción Social. En 1989 se aprueba el Decreto 155, reglamentario de dicha ley. Actualmente el INAI depende del Ministerio del Desarrollo Social.

Con el fin de responder a los requerimientos de la referida Ley, el INDEC inicia un proceso de consultas a organismos gubernamentales y no gubernamentales relacionados con el tema y a organizaciones de los pueblos indígenas, a partir del cual se elabora una propuesta metodológica integral, es decir que combina distintos instrumentos de medición.

La propuesta incluye dos relevamientos: uno de ellos el **propio censo demográfico** y el otro una **encuesta complementaria al relevamiento censal**³.

1.2.2 Propuesta metodológica

Con vistas a identificar y caracterizar la población indígena del territorio argentino se incorporó en la cédula una pregunta que estuvo dirigida a detectar **hogares donde al menos una persona se reconociera descendiente y/o perteneciente a un pueblo indígena**. Esto constituyó la primer etapa de una propuesta metodológica integral cuya segunda fase es la realización de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI). En ese esquema metodológico la incorporación de la pregunta en el Censo estuvo orientada únicamente a identificar los hogares con personas indígenas y no a dar información por sí misma. Estos hogares conforman el **marco de muestreo de la ECPI**⁴.

A partir de la información censal se diseñaron muestras representativas compuestas por aproximadamente 57.000 hogares dispersos en todo el territorio nacional que fueron revisitados con la Encuesta.

La metodología fue presentada a organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y personas indígenas convocadas por el INDEC para participar en una serie de encuentros durante 1998, 1999 y 2000. En esos encuentros se elaboró la citada pregunta sobre pueblos indígenas a ser incluida en la cédula censal.

Esta propuesta metodológica fue sometida a prueba en varias instancias previas al Censo 2001: el Censo Experimental realizado en el partido de Pergamino (Provincia de Buenos Aires) en noviembre de 1999⁵, la Segunda Prueba Piloto Conjunta en el MERCOSUR implementada en la localidad de Clorinda (Provincia de Formosa)⁶ también en noviembre de 1999, y en la Encuesta de Validación⁷

³ Un censo es una enumeración de todas y cada una de las unidades de la población. En cambio, las encuestas por muestreo seleccionan una parte de la población que representa al conjunto.

⁴ Esta metodología combinada Censo – Encuesta fue aplicada a otras dos temáticas, que dieron lugar a la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (ENDI) y la Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales (ECMI), relevadas en los años 2002 – 2003. Sus características y resultados pueden ser consultados en <http://www.indec.gov.ar>.

⁵ El Censo Experimental constituye una prueba del operativo censal en su conjunto, por lo tanto se evalúan en él todas sus instancias tales como la cartografía, la capacitación, la logística, la difusión y el diseño conceptual de la cédula.

⁶ Dicho operativo fue una prueba del diseño de la cédula a fin de homologar variables y criterios con los países del MERCOSUR. En este caso la Prueba se realizó en forma conjunta con Paraguay. Fue una oportunidad para probar la pregunta sobre la temática indígena en una zona donde se sabe hay concentración de población indígena. Por tratarse de una prueba y no de un censo, no se relevó la totalidad de la localidad sino una muestra de la población de la zona elegida.

⁷ La Encuesta de Validación tuvo por objetivo establecer la validez de la pregunta incluida en el Censo Experimental (CE), es decir, evaluar si la pregunta lograba captar hogares con y sin componentes indígenas de manera eficiente. Consistió en la aplicación de un cuestionario específico a una muestra conformada por dos grupos, uno integrado por hogares que respondieron afirmativamente a la pregunta incluida en el Censo Experimental destinada a la identificación de la población

llevada a cabo en los lugares mencionados (abril de 2000). Los resultados de estas pruebas permitieron ajustar el diseño operacional de la pregunta y arribar a la formulación empleada en la cédula del Censo 2001.

En forma consecutiva, en cuatro reuniones regionales realizadas durante el año 2001 en diferentes puntos del país, se propusieron mecanismos de participación y trabajo compartido para el diseño del **cuestionario de la ECPI**, y la generación de instancias de participación de las organizaciones y comunidades indígenas en los programas de capacitación y sensibilización del Censo.

1.2.3 Marco conceptual

La incorporación de la temática de los pueblos indígenas en el Censo 2001 y en la ECPI, hizo necesario considerar las recomendaciones internacionales y las diversas metodologías implementadas por los países, especialmente de América Latina, a partir de sus realidades locales.

El marco conceptual del Censo 2001 y de la ECPI consideró una serie de elementos relevantes tales como:

- las Recomendaciones de Naciones Unidas para la elaboración de información estadística en materia de poblaciones indígenas en los Censos de Población y Habitación;
- los censos nacionales de población y viviendas latinoamericanos de la ronda del 2000, que incluyeron preguntas sobre esta temática (Bolivia 2001, Brasil 2000, Costa Rica 2000, Chile 2002, Ecuador 2001, Guatemala 2002, Honduras 2001, México 2000, Panamá 2000, Paraguay 2002 y Venezuela 2001); especial consideración mereció la experiencia de Paraguay, que en 2002 realizó el II Censo Nacional Indígena en el marco del Censo Nacional de Población y Viviendas de ese mismo año;
- los antecedentes de otras mediciones estadísticas de la temática en países de América;
- los aportes realizados por participantes de las reuniones y talleres convocados por el INDEC entre 1998 y 2000 en el marco de la preparación del Censo 2001.

En los Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Habitación (Naciones Unidas 1998), se define un grupo de 15 indicadores básicos que constituyen un conjunto mínimo de datos sociales nacionales que recomienda elaborar. Uno de los indicadores recomendados son las “estimaciones de población por sexo, edad y grupo nacional y/o étnico”.

Asimismo, establece que la identificación de los grupos nacionales y/o étnicos es un factor cuya inclusión en los censos de población depende de las necesidades y circunstancias de los diversos

indígena y otro, cuyas respuestas fueron negativas. La pregunta quedó validada toda vez que frente a una respuesta afirmativa en el Censo Experimental se encontró un hogar con al menos un componente perteneciente a uno de los pueblos indígenas en la Encuesta de Validación. De manera similar para el caso en que no se hayan detectado personas indígenas en el hogar.

países. Por ello, recomienda que las definiciones y criterios aplicados en cada país al investigar las características étnicas de la población se rijan por la naturaleza de los grupos que se desee identificar y caracterizar; y además que esas definiciones sean explicitadas con claridad para evitar problemas de interpretación del sistema de clasificación.

En América Latina se han utilizado variados criterios para identificar con fines estadísticos a la población de los pueblos indígenas: autorreconocimiento o autoidentificación; idioma o lengua hablada; ubicación geográfica o agrupamiento en comunidades; y origen étnico entre otros⁸.

En base al análisis de estos antecedentes, de las particularidades que presenta nuestro país y de las conclusiones a que se arribó en las reuniones preparatorias del Censo 2001, se consideró que el criterio de captación más apropiado para las circunstancias de la población indígena argentina es el de **autorreconocimiento o autoidentificación** (criterio indicado por la Ley de Censo Aborigen) combinado con el de **origen étnico**.

A continuación se hace una breve referencia a los **criterios** que, en forma combinada utiliza el INDEC para la **identificación de la población de los pueblos indígenas en el Censo 2001 y su encuesta complementaria**.

Autoidentificación o autorreconocimiento de pertenencia a un pueblo indígena: este criterio se basa en la consideración que la persona tiene de sí misma y en la declaración espontánea que realiza. Respeta el derecho a la autodeterminación. Es el criterio que establece la Ley de Censo Aborigen de 1998.

Origen étnico (ascendencia indígena): este criterio consiste en la identificación de la pertenencia étnica de los antepasados del respondente. Es un indicador altamente sensible ya que capta a aquellas personas que tienen ascendencia indígena independientemente de si se consideran ellas mismas indígenas o no.

Atendiendo a los requerimientos a cumplir, el objetivo propuesto y el espacio disponible en la cédula censal, el Censo indaga en una misma pregunta los dos criterios: *pertenencia y/o descendencia de un pueblo indígena* de al menos una persona del hogar (sin identificar la situación particular de cada integrante del hogar).

La ECPI, adoptando los mismos criterios, en su formulario desplegó una batería de preguntas que posibilita identificar el **autorreconocimiento** por un lado y la **ascendencia** por otro. A la vez que permite diferenciar la posición de cada persona del hogar respecto de los dos criterios de medición, capta las combinaciones que se producen en cada integrante del hogar. También distingue la

⁸ Sobre este tema se sugiere consultar Peyser y Chackiel (1998) y Scholnik (2002).

ascendencia en primera generación de un pueblo indígena específico, respecto de la ascendencia más lejana en segunda y/o sucesivas generaciones.

1.2.4 Censo 2001

La pregunta sobre pueblos indígenas incluida en el Censo 2001 está conformada por dos partes. La primera de ellas consiste en la **indagación acerca de la pertenencia a un pueblo indígena** y es una pregunta dicotómica, tiene como opciones de respuesta “sí” y “no”. La segunda parte, pregunta por el **pueblo de pertenencia** a partir de una respuesta afirmativa en la primera⁹.

Las opciones de respuesta a esta segunda parte de la pregunta se pueden ubicar en una lista de diecisiete pueblos¹⁰ más otras dos categorías: “otro pueblo indígena” e “ignorado”. La primera de ellas es una opción que fue utilizada en el caso de que el nombre del pueblo de pertenencia del respondente no figurara en la lista de pueblos que la antecede. La segunda fue utilizada en aquellos casos en que el respondente no conociera su pueblo de pertenencia o el de las personas por quienes respondiera.

A continuación se reproduce el diseño gráfico de la pregunta de autorreconocimiento de la pertenencia y/o descendencia de la población de un pueblo indígena incorporada en la cédula de hogares del Censo 2001:

2 ¿Existe en este hogar alguna persona que se reconozca descendiente o perteneciente a un pueblo indígena?

Sí → ¿A qué pueblo?

Chané	Chorote	Chulupí	Diaguita Calchaquí	Huarpe	Kolla	Mapuche	Mbyá	Mocoví	Ona	Pilagá	Rankulche	Tapiete	Tehuelche	Toba	Tupí Guaraní	Wichi	Otro pueblo indígena	Ignorado
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

No

3

⁹ Resulta pertinente aclarar que esta temática no se abordó en el relevamiento censal a Instituciones colectivas sino sólo en el relevamiento a los hogares.

¹⁰ Para la confección de este listado se consideró a los pueblos indígenas de las comunidades que poseían personería jurídica nacional (INAI) en 1998.