

LA PERSISTENTE DESIGUALDAD ENTRE INDÍGENAS Y NO INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA

Instituto de Estudios Peruanos

Carolina Trivelli

Documento de Trabajo N° 22
Programa Dinámicas Territoriales Rurales
Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural



Este documento es un resultado del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, que Rimisp lleva a cabo en varios países de América Latina en colaboración con numerosos socios. El programa cuenta con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is a result of the Rural Territorial Dynamics Program, implemented by Rimisp in several Latin American countries in collaboration with numerous partners. The program has been supported by the International Development Research Center (IDRC, Canada). We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation:

Trivelli, C. 2008. "La Persistente Desigualdad entre Indígenas y No Indígenas en América Latina". Documento de Trabajo N° 22. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

© Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Programa Dinámicas Territoriales Rurales
Casilla 228-22
Santiago, Chile
Tel +(56-2) 236 45 57
dtr@rimisp.org
www.rimisp.org/dtr

Índice

<i>Índice</i>	<i>1</i>
RESUMEN EJECUTIVO	1
Un ejemplo de cómo las instituciones y políticas reproducen la desigualdad: el caso de la educación peruana	1
El círculo vicioso; alternativas para su superación	2
1. INTRODUCCIÓN	3
2. UN EJEMPLO DE INSTITUCIONES QUE REFUERZAN Y MANTIENEN LA DESIGUALDAD EN DOTACIÓN, RETRIBUCIÓN A ACTIVOS Y EN OPORTUNIDADES: EDUCACIÓN	8
3. ALGUNAS ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS PARA VENCER EL CICLO DE REPRODUCCIÓN Y AGUDIZACIÓN DE LA DESIGUALDAD	14
Algunas propuestas de política	14
4. UN EJEMPLO DE INCLUSIÓN, ACCIÓN AFIRMATIVA A TRAVÉS DE EDUCACIÓN: PROGRAMA IFP	16
BIBLIOGRAFÍA	19

RESUMEN EJECUTIVO

América Latina (AL) es la región más desigual del planeta y donde el crecimiento económico ha supuesto un incremento en la desigualdad. La desigualdad afecta, de manera especial, a las poblaciones rurales, indígenas (y dentro de ellas en particular a las mujeres). Estos grupos, en todos los países de la región, presentan una mayor incidencia y brecha de la pobreza y si bien en tiempos de crisis, ven su situación menos afectada que los grupos no indígenas, en tiempos de crecimiento, obtienen menores beneficios de dicha situación. Ser indígena en AL incrementa la probabilidad de ser pobre.

El rezago de estos grupos no es una casualidad; existe más bien una reproducción sistemática de limitaciones que impiden que grupos menos favorecidos puedan tomar oportunidades y lograr su desarrollo. Las poblaciones indígenas no sólo tienen una menor dotación de activos (tales como el capital humano y social o el acceso a bienes y servicios públicos), sino que sufren también de discriminación, entendida como una menor retribución por sus activos.

Los grupos indígenas, tienen menores niveles de educación y peores desempeños escolares que los no indígenas. Al llegar al mercado laboral esta menor capacitación, sumada a los procesos de discriminación, se traduce en una menor retribución por el trabajo indígena. Esto supone un círculo vicioso: las desiguales condiciones hacia los indígenas no solo limitan su desarrollo, sino que perpetúan su situación. Además, grupos que sistemáticamente tienen menos oportunidades, menos activos y menores retribuciones, se traducen en grupos sub representados (o ausentes) en las elites nacionales, en las esferas de toma de decisiones.

Un ejemplo de cómo las instituciones y políticas reproducen la desigualdad: el caso de la educación peruana

Si bien la cobertura de la educación básica ha aumentado, aún se mantienen diferencias entre indígenas y no indígenas; entre rurales y urbanos; y entre hombres y mujeres. Entre estos grupos se observan diferencias en cuanto al acceso y logro educativo. De



esta manera, por ejemplo, los niños indígenas tienen mayores probabilidades de repetir el año escolar y abandonar la escuela. La mala infraestructura y la falta de materiales educativos, también suponen desventajas para los niños rurales. La mal llevada interculturalidad, las escuelas (en su mayoría) multigrado y unidocentes y los profesores insuficientemente capacitados, suponen problemas en cuanto a la calidad. De otro lado, el acceso a la educación secundaria es restringido debido a su ubicación (mayoritariamente) en las ciudades, lo que significa desembolsos económicos para la familia y riesgos para los estudiantes. Del mismo modo el acceso a la educación superior es escaso, y se tiende a beneficiar a los grupos urbanos y de mayores recursos económicos.

Ser indígena, ser rural y ser mujer, implica enfrentar menores probabilidades de terminar la primaria, de ir y terminar la secundaria. También implica probabilidades muy por debajo del promedio de ir a la educación superior, universitaria sobre todo.

Todo lo anterior reproduce y agudiza las desigualdades. Nos encontramos, entonces, ante un esquema educativo que limita el cambio y que refuerza y reproduce las condiciones actuales (de pobreza, sobre todo).

El círculo vicioso; alternativas para su superación

Estas poblaciones no lograrán salir adelante por si solos ni aun en contextos de crecimiento económico. Por ello, se requiere de políticas e instituciones que logren atender tres objetivos. En un primer lugar, redistribuir los activos básicos (capital humano, acceso a servicios públicos, comunicaciones, etc.) para generar una dotación de activos mínima que permita a los individuos subsistir. Esto tiene una clara relación con las políticas de inversión y gasto de los estados. Se necesita un compromiso explícito para mejorar la atención de derechos básicos de sus poblaciones, protección social, (salud, educación, nutrición) y con la provisión de activos claves para viabilizar estos derechos (camino, servicios de saneamiento, información, etc.). En segundo lugar, se debe atacar la discriminación para evitar retribuciones diferenciadas para activos similares (lograr igual pago por igual trabajo) lo que corresponde tanto a políticas desde el sector público como del sector privado. Esto supone además regulaciones en los mercados, laborales, sobre todo. Finalmente, en tercer lugar, hay que distribuir igualmente las oportunidades se relaciona con la eliminación de las barreras y las condiciones que inhiben a los grupos de menores recursos a salir de la trampa de pocos activos en la que se encuentran.

Claramente, en el caso de la educación peruana, se requiere más acceso, pero no solo eso. La situación exige cambios en el acceso para cerrar la brecha, pero también cambios relevantes en la calidad de la educación (maestros, interculturalidad, infraestructura), acciones concretas para promover la equidad educativa y la permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo. Asimismo, se requiere de acciones para favorecer

procesos orientados a diversificar las élites y los grupos y esquemas de toma de decisiones de política, de acciones, etc.

Para ello, hace falta, una coordinación, consenso y trabajo en conjunto de distintos actores (públicos y privados) y un conjunto de articulado de políticas (no solo una política) que busque atacar la desigualdad hacia los grupos indígenas.

1. INTRODUCCIÓN

América Latina (AL) es la región más desigual del planeta. En promedio el 40% más pobre en AL recibe menos del 14% de los ingresos totales y el 10% más rico recibe entre 27% y 47% del ingreso de su país¹. La desigualdad en la región tiene distintas representaciones, una de ellas es la relacionada con la desigualdad entre grupos con y sin ascendencia indígena. El reciente repunte económico de varias de las economías de la región ha estado acompañado de un incremento en los indicadores de desigualdad. Es decir, el crecimiento nos ha hecho más desiguales. Los perdedores, son los mismos de siempre: los grupos indígenas, las poblaciones rurales, sobre todo las ligadas a las actividades agropecuarias de pequeña escala y porciones importantes de mujeres. Pero en realidad los menos beneficiados por el crecimiento económico, por el llamado "chorreo", y por ende los que quedan rezagados respecto al crecimiento económico son en general los grupos que combinan los tres anteriores: poblaciones indígenas rurales, y dentro de ellas las mujeres.

Los grupos con ascendencia indígena en todos los países de AL presentan mayor incidencia de la pobreza (headcount) y también una mayor brecha (los pobres con ascendencia indígena están más lejos de la línea de pobreza)². Estos resultados son una constante en los países de la región, al margen de la importancia numérica de los grupos indígenas, el tipo y tamaño de los países y sus economías³. Por ejemplo, en Guatemala, donde entre el 35% y 45% de la población es considerada indígena, en el año 2000 el

¹ Datos de "Social Panorama of Latin America 2002-2003 ECLAC (2003) (<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/15086/ChapterI2003%20ing.pdf>)

² El Headcount corresponde al indicador Foster-Greer-Thorbecke, FGT P0, y la brecha al FGT P1.

³ Los países con mayor número absoluto de indígenas en AL serían México y Perú.



74% de los indígenas era pobre, mientras que entre los no indígenas el 38% era pobre; pero como señala Shapiro (2006), lo más grave es que los pobres indígenas están a una distancia promedio de la salida de la pobreza que duplica la de los pobres no indígenas⁴. En Bolivia, donde el 62% de la población es indígena, para el 2002, la tasa de pobreza en el grupo indígena era de 74% y de 53% para los no indígenas (Pozo et al 2006) y la brecha de pobreza indígena también duplicaba la de los grupos no indígenas⁵. Finalmente, en el Perú donde alrededor entre el 35% y 48% de los hogares puede ser considerado indígena en 2001, la pobreza en los hogares indígenas fue de 63% y de 40% en los hogares no indígenas, y la brecha fue también el doble para los indígenas respecto a los no indígenas (Trivelli, 2005)⁶. En general, en AL, encontramos que ser parte de un hogar indígena y rural incrementa de manera significativa la probabilidad de ser pobre en AL (ver cuadro siguiente)⁷.

Cuadro 1: Porcentaje de incremento en la probabilidad de ser pobre si se es indígena en AL

	A comienzos de la década de 1990	Último año disponible*
Bolivia	16	13
Ecuador	-	16
Guatemala	11	14
México	25	30
Perú	-	11

Fuente: HALL, Gillete y PATRINOS, Harry Anthony (2006)

Nota: El último año disponible está en función a la investigación de los autores citados

Si bien los estudios concluyen que las poblaciones indígenas, al igual que las rurales, suelen verse menos beneficiadas con los ciclos expansivos de las economías, también es cierto que su situación empeora menos en los momentos de crisis. Asimismo, la pobreza indígena cambia menos, es más “dura”, que la no indígena. Tal como se muestra en los cuadros siguientes, tomados del estudios Hall y Patrinos (2006).

⁴ La “brecha” de pobreza para los pobres indígenas fue, en el 2000, de 53% y para los no pobres de 27%.

⁵ Brecha para los indígenas era 46% y para los no indígenas de 25%

⁶ Sin embargo, los niveles de brecha son menores que los reportados para los otros dos casos. En el caso peruano la brecha de pobreza para los indígenas fue en 2001 de 26% y de 13% para los no indígenas.

⁷ Es relevante destacar que las medidas de pobreza que usamos son bastante poco flexibles y responden de manera limitada a estructuras de consumo distintas. Por ello, uno de los desafíos pendientes entre los investigadores trabajando temas relacionados con pobreza indígena sigue siendo la identificación e validación de indicadores de pobreza que capturen la percepción cultural de la pobreza de distintos grupos y no solo estos indicadores “miopes” a las diferencias culturales de los grupos que analiza.

Cuadro 2: Cambios en la pobreza en AL; porcentaje de cambio en la tasa de conteo de la pobreza entre el primero y el último año de sondeo

	No indígenas	Indígenas
Bolivia (1997-2002)	-8	<0,1
Ecuador (1994-2003)	+14	<0,1
Guatemala (1989-2000)	-25	5
México (1992-2002)	-5	<0,1
Perú (1994-2000)	+3	<0,1

Fuente: HALL, Gillete y PATRINOS, Harry Anthony (2006)

Cuadro 3: Cambio porcentual en las tasas de conteo de la pobreza durante los periodos de crisis y recuperación en Ecuador y México

	No indígenas	Indígenas
Ecuador		
Crisis (1998-1999)	+6	+5
Recuperación (2000-2003)	-14	-5
México		
Crisis (1994-1996)	+27	+8
Recuperación (1996-2000)	-25	-1

Fuente: HALL, Gillete y PATRINOS, Harry Anthony (2006)

El rezago de estos grupos frente al crecimiento promedio de los países no es casual ni fruto de la suerte. Estos grupos más lejos de salir de la pobreza no lograrán salir adelante por si solos ni aun en contextos de crecimiento económico. Sistemáticamente estos grupos enfrentan limitaciones para tomar ventaja de las oportunidades que el crecimiento económico abre. No sólo por su menor dotación de activos claves (capital humano –educación y salud-, acceso a bienes y servicios públicos, comunicaciones –localización--, capital social “bridging”, etc.) sino porque además enfrentan procesos que podemos clasificar como de discriminación, es decir discriminación entendida como una menor retribución por sus activos que poblaciones no rurales, no indígenas. Es decir, tienen menos de todo y se les paga menos por lo que tienen.



Como se ve en la tabla siguiente, los indígenas logran menores niveles de educación que los no indígenas. Al ser además más pobres, los indígenas suelen lograr peores desempeños escolares⁸. Cuando llegan al mercado laboral reciben una menor retribución por su trabajo, no sólo por su menor capacitación, sino también por procesos de discriminación (menor pago por igual trabajo y capacidad). El grado de discriminación en el mercado laboral varía considerablemente entre una y otra medición, sin embargo, aparentemente es siempre significativo. Sigue pendiente sin embargo, explicar los factores asociados con tal discriminación⁹.

Cuadro 4: Promedio de escolaridad de las personas de 15 y más años en AL

	No indígenas	Indígenas	Brecha
Bolivia (urbanos únicamente)	9.6	5.9	3.7
Ecuador	6.9	4.3	2.6
Guatemala	5.7	2.5	3.2
México	7.9	4.6	3.3
Perú	8.7	6.4	2.3

Fuente: HALL, Gillete y PATRINOS, Harry Anthony (2006)

Cuadro 5: Porcentaje de la brecha de ingresos laborales entre personas de sexo masculino no atribuible a características productivas en AL

	A comienzos de la década de 1990	Último año disponible*
Bolivia (urbanos únicamente)	28	26
Ecuador	33	45
Guatemala	52	42
México	48	42
Perú	50	58

Fuente: HALL, Gillete y PATRINOS, Harry Anthony (2006)

Nota: El último año disponible está en función a la investigación de los autores citados

Esta constatación genera un círculo vicioso, una trampa, de la que es muy difícil escapar. Las oportunidades de salir de esta situación de pocos activos y bajas retribuciones a los

⁸ UNESCO-LLECE (2008) encuentran que el más del 40% de la variación en los resultados de matemática y lectura en niños de 6to grado se explica por el nivel del PBI per cápita. De igual modo, el coeficiente de desigualdad Gini, explica entre 10% y 32% de la variación en los resultados de los niños de 6to grado en AL.

⁹ Varios trabajos de Ñopo se refieren a esta materia. Ver por ejemplo Hugo Ñopo, Jaime Saavedra y Máximo Torero (GRADE, 2005) "Ethnicity and Earnings in Urban Peru". Asimismo, resulta útil ver Winkler y Cueto (2004).

activos, están también desigualmente distribuidos¹⁰. Los más pobres, más alejados, más indígenas, tienen menos oportunidades que los menos pobres, más urbanos, menos indígenas de tomar ventaja de las oportunidades económicas, sociales y políticas. Esto no solamente no es justo sino que está a la base de las posibilidades de consolidar naciones unitarias, que respetando la diversidad, logren generar proyectos de desarrollo comunes y pacíficos.

Por ello, para atacar la desigualdad, se requiere de políticas e instituciones que logren atender tres objetivos: redistribuir los activos básicos (capital humano, acceso a servicios públicos, comunicaciones, etc.) para generar una dotación de activos mínima que permita a los individuos subsistir, atacar la discriminación para evitar retribuciones diferenciadas para activos similares (lograr igual pago por igual trabajo), y distribuir igualitariamente las oportunidades. Es decir, si un poblador de un país hace todo lo "correcto" (estudia, trabaja, se esfuerza, etc.) debería lograr progresar, mejorar sus condiciones de vida y salir de la trampa de pobreza.

Lo primero, redistribuir los activos básicos, tiene clara relación con las políticas de inversión y gasto de los estados. Tiene que ver con el compromiso de los estados con la atención de derechos básicos de sus poblaciones, protección social, (salud, educación, nutrición) y con la provisión de activos claves para viabilizar estos derechos (camino, servicios de saneamiento, información, etc.). Lo segundo, corresponde tanto a políticas desde el sector público como del sector privado, y con regulaciones en los mercados, laborales sobre todo, para evitar y combatir la discriminación. Lo tercero, con la eliminación de las barreras y las condiciones que inhiben a los grupos de menores recursos a salir de la trampa de pocos activos en la que se encuentran. Estas medidas son las más complejas de identificar, pero son las claves para romper los esquemas de reproducción de la pobreza de grupos específicos, y con ello, mejorar los indicadores de igualdad.

El problema de las desiguales condiciones no es solo que limitan el desarrollo de los grupos que enfrentan las peores condiciones, sino que perpetúan la situación. Grupos que sistemáticamente tienen menos oportunidades, menos activos y menores retribuciones y que por ello se traducen en grupos sub representados (o ausentes) en las

¹⁰ Hay una interesante literatura sobre las "trampas de pobreza" o "trampas de pocos activos". Ver por ejemplo los trabajos de M. Carter y C. Barrett. En particular su trabajo de 2006 "Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: An Asset Based Approach," publicado en *Journal of Development Studies* 42(2):178-199.



esferas de toma de decisiones. Se mantienen élites poco diversas y no identificadas con los grupos indígenas por ejemplo, que manejan buena parte de las políticas, diseñan las instituciones y reproducen los escenarios de desigualdad para los grupos indígenas.

En América Latina las personas que nacen en un hogar con ascendencia indígena no sólo tienen una mayor probabilidad de ser pobres, sino menos acceso a la educación (secundaria y superior sobre todo pues la brecha, sobre todo en educación básica se ha venido reduciendo en todos los países), mayor probabilidad de no concluir los estudios, menor probabilidad de llegar a la educación superior y sobre todo de concluirla y con ello menor dotación de capital humano y menores ingresos y posibilidades de obtener posiciones de poder.

2. UN EJEMPLO DE INSTITUCIONES QUE REFUERZAN Y MANTIENEN LA DESIGUALDAD EN DOTACIÓN, RETRIBUCIÓN A ACTIVOS Y EN OPORTUNIDADES: EDUCACIÓN

Si vemos el caso de la educación peruana, se ilustra claramente el conjunto de instituciones, decisiones y políticas que mantienen y reproducen, e incluso exacerban, la desigualdad entre indígenas y no indígenas. El ejemplo peruano, da cuenta como desde la educación básica hasta la superior se mantiene un sesgo negativo hacia ciertos grupos y nos permite ilustrar como se configura un esquema que impide a dichos grupos, incluso a los más talentosos y esforzados de sus miembros, salir adelante.

Si bien una de las grandes reformas en la economía y sociedad peruana ha sido la masificación de la educación básica (obligatoria y gratuita), este mayor acceso mantiene procesos de diferenciación entre grupos indígenas y no indígenas, entre población rural y urbana y entre hombres y mujeres. Y es que como afirmaron Alberti y Cotler (1971), a inicios de los 70, la expansión educativa hacia zonas rurales debería venir acompañada de la necesidad de identificar el rol social de la educación en esas realidades, la interacción escuela-comunidad y el impacto de la educación en sociedades tan heterogéneas como las rurales.

La brecha de acceso a la educación básica se ha cerrado y hay un alto nivel de cobertura (+de 95%). Los niños y niñas peruanos tienen contacto con la escuela y, por lo tanto, tienen contacto con el aparato público (existen para el estado). Hasta ahí todo muy bien. Sin embargo, luego de este acceso igualitario y prácticamente universal, las cosas cambian. Todos los niños y niñas no logran tomar igual ventaja de este derecho, su condición étnica, su sexo y su ubicación en el territorio afectan sus posibilidades de lograr terminar la escuela. El desigual acceso y logro educativo está a la base de la reproducción y agudización de las desigualdades, pero además está agravado por un

conjunto de factores adiciones (problemas para desarrollar una educación realmente intercultural, desigualdad en la calidad e insuficiencia en calidad de la educación, etc.).

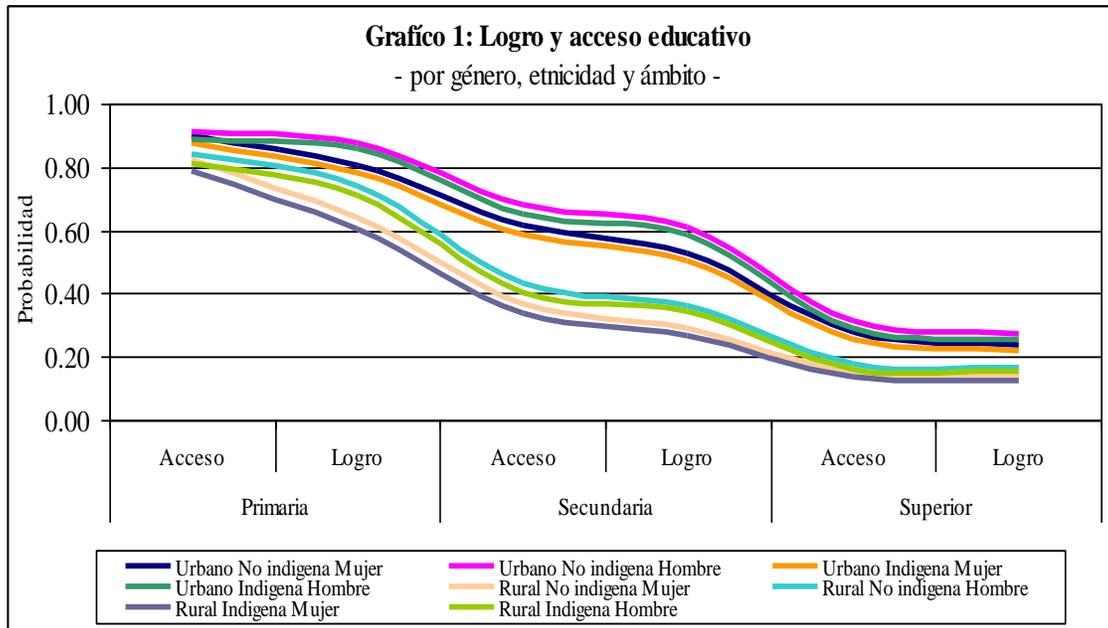
A continuación discutimos algunas de las evidencias y razones que están tras este rol no deseado de nuestro sistema educativo.

1. Los niños de origen indígena tiene mayor probabilidad de repetir el grado, de abandonar la escuela, así como de llegar tarde a la escuela, por lo tanto su logro educativo es inferior al de un niño no indígena, más aun si el niño indígena es rural y el no indígena urbano. Además, todo es más difícil si es una niña que si es un niño. Los dos gráficos que siguen ilustran bien las diferencias en el acceso y en logro (completar el los grados con éxito).

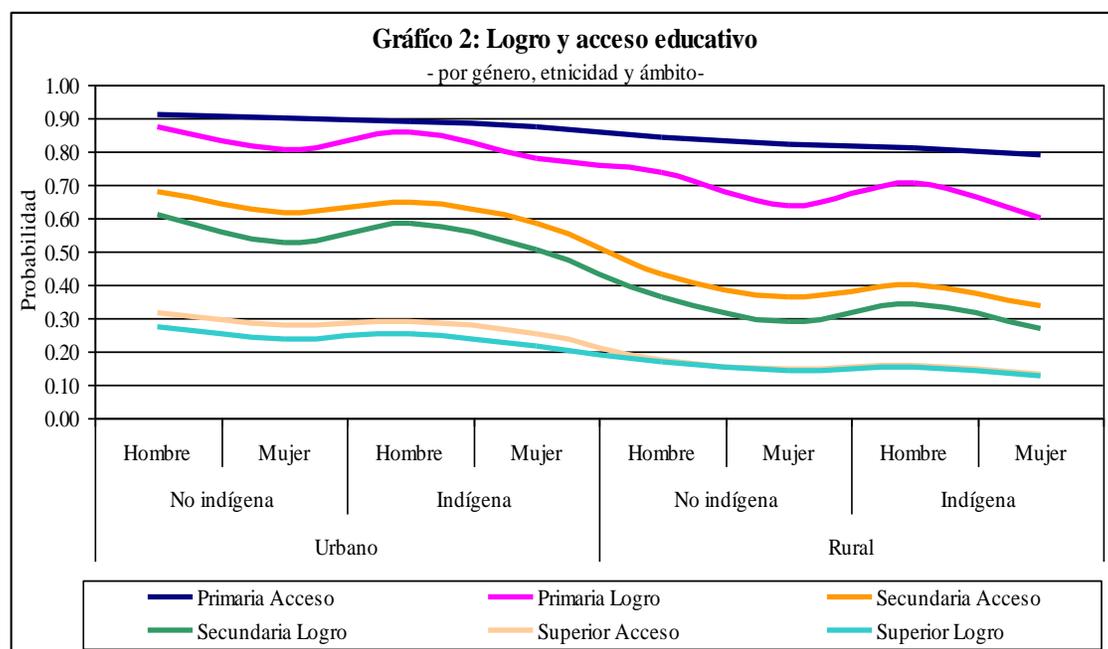
Como se muestra en el gráfico 1, el acceso a la primera es prácticamente universal.¹¹ Pero el acceso a los otros niveles es bastante menor. Pero sobre todo, en el acceso a secundaria se encuentran mayores brechas entre indígenas y no indígenas, entre hombres y mujeres y entre rurales y urbanos, que en los otros niveles educativos. El logro, la probabilidad de completar cada etapa (primaria, secundaria y superior), es menor para los indígenas, para las mujeres y para la población rural.

¹¹ Todos los gráficos presentados en esta sección se basan en información de la Encuesta Nacional de Hogares de 2007 (ENAH 2007) y fueron procesados por el IEP.





El gráfico 2 presenta exactamente la misma información que el gráfico 1 y permite ilustrar más claramente como para cualquier grupo la probabilidad de terminar el nivel educativo, el logro. De igual manera este logro es menor para las mujeres que para los hombres, siempre menor para la población rural que para lo urbana. Sin embargo, lo más importante de notar en este segundo gráfico es que la diferencia entre acceso y logro en la educación primaria crece a medida que nos movemos de los hombres no indígenas urbanos hacia las mujeres indígenas rurales, a diferencia de lo que sucede en el caso de la secundaria, donde la brecha entre acceso y logro se mantiene prácticamente constante para todos los grupos.



Finalmente, es interesante destacar que los pobladores rurales que acceden a la educación superior (técnica y universitaria) tienen una alta probabilidad de completar su educación. Incluso tienen un “logro” mayor que el resto. Esto debe tener que ver con el esfuerzo que se requiere para acceder, una vez que se está no hay razón que impida completar los estudios¹².

2. El grueso de los niños y niñas indígenas enfrentan un problema de interculturalidad mal llevado en su inserción escolar que no logra solucionarse con las propuestas e iniciativas de Educación Bilingüe Intercultural (EBI)¹³. Si bien la educación intercultural gana terreno en varios países de la región (ver el análisis de Hall, Layton y Shapiro (2006)), en el Perú es vista como una educación de segunda clase (incluso peor que la educación rural). Además como señalan Degregori y Huber (2006), la EBI se ha convertido en una educación para indios, no en un esquema intercultural para todos.
3. La calidad de la educación básica donde asisten los niños y niñas rurales, en su mayoría indígenas es la de peor calidad¹⁴. El grueso de las escuelas primarias rurales son escuelas unidocentes y multigrado, con profesores que no fueron preparados para este tipo de escuelas, con enormes carencias de infraestructura y materiales educativos. Además, el sistema de incentivos hace que solo aquellos que no califican para ningún otro puesto dentro del magisterio público se destinen a las zonas rurales, por ende son profesores desmotivados, penalizados, menos preparados, mal pagados y siempre buscando irse de ahí.¹⁵
4. Las escuelas secundarias tienen menor cobertura e implican un esfuerzo adicional (privado) para las familias rurales (además de dejar de utilizar a los jóvenes para labores que generen ingreso), pues deben en buena medida enviar a los jóvenes a las ciudades, con los costos y riesgos que esto implica (seguridad para las niñas sobre todo).

¹² De ahí por ejemplo se deriva el éxito de los becarios del programa internacional de becas de postgrado (IFP) de la Fundación Ford reseñado más adelante.

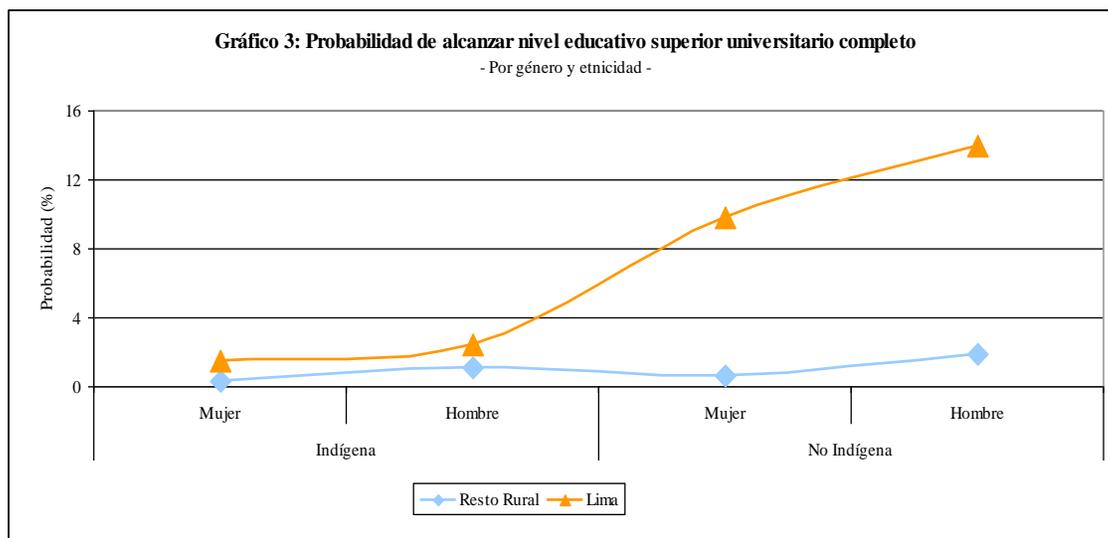
¹³ Hay una importante discusión sobre el tema, ver por ejemplo los trabajos de Zavala (2001), Zavala y Córdova (2003), Zúñiga y Gálvez (2002) y Ames (2002)

¹⁴ Tal como muestran, entre otros, Ames (2006), Bello y Villarán (2004), Cueto y Secada (2004)

¹⁵ Ver por ejemplo los trabajos de Montero (2001)



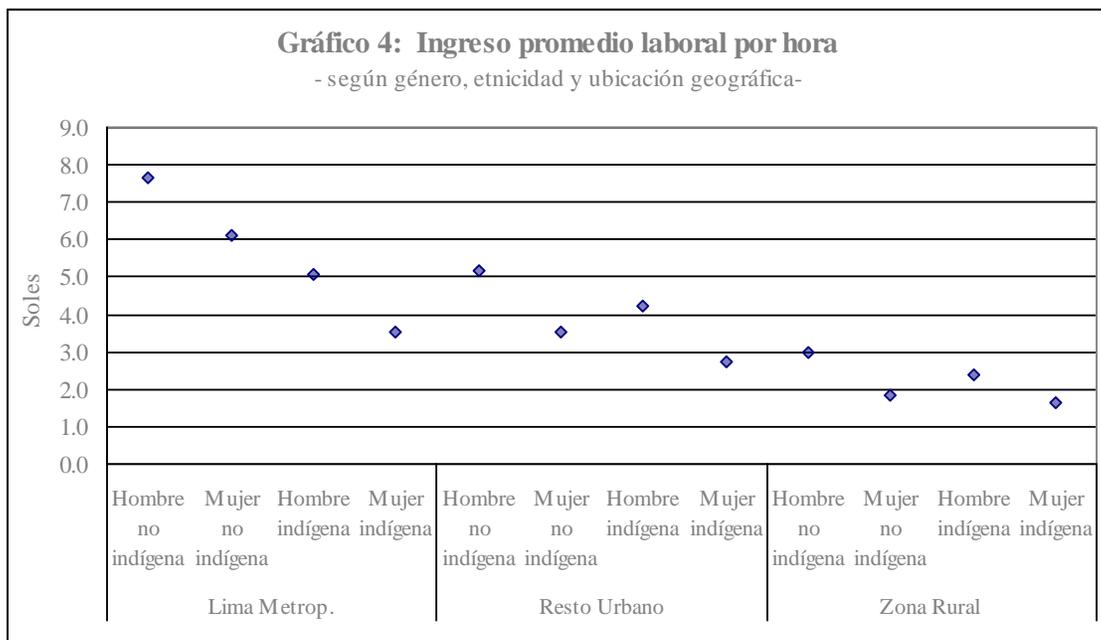
5. El acceso a la educación superior de calidad es sesgado hacia un grupo privilegiado. Incluso en el caso de las universidades públicas gratuitas (y de provincias) se encuentran sesgos hacia grupos más urbanos y con mayores recursos económicos. La probabilidad de concluir educación superior universitaria es significativamente menor para los indígenas y para los rurales que para los no indígenas limeños, como muestra el gráfico siguiente.



6. Los ingresos de los indígenas y la probabilidad de no ser pobre están directa y significativamente relacionados con el nivel educativo alcanzado, pero también con la ubicación en el territorio (rural/urbano), con su acceso a trabajos dependientes y con su sexo. Es decir, los indígenas acceden menos a trabajos dependientes y además obtienen menores remuneraciones que los no indígenas, tanto por su menor dotación de capital humano (educación, experiencia laboral) como por problemas de discriminación.

Hay varios estudios recientes analizando los retornos a la educación, sobre todo a la superior, encontrando evidencia contundente que la educación superior privada y en carreras de gran demanda es la que se traduce en significativamente mayores niveles de ingreso y mejores oportunidades de empleo¹⁶.

¹⁶ Ver por ejemplo Yamada (2008)



El sector educación está a la base de la desigualdad en el Perú y requiere cambios. Además, debemos recordar que el Perú enfrentó un violento período de guerra interna durante los años 80 que causó la muerte de casi 70 mil peruanos y peruanas, en su mayoría campesinos indígenas. El informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación propone que la educación trabaje en la desaparición de las discordias históricas. Propone que “para que la historia no se repita es imprescindible una reforma de la educación pública, sobre todo en las zonas más pobres” (CVR, 2003)¹⁷.

Es, entonces, un esquema educativo que reproduce la pobreza y que limita el cambio, o que refuerza y reproduce las condiciones actuales. Entonces, se requiere más acceso, pero no solo eso. La situación exige cambios en el acceso para cerrar la brecha, pero también cambios relevantes en la calidad de la educación (maestros, interculturalidad, infraestructura), acciones concretas para promover la equidad educativa (la tesis que sostuvo que la igualdad de oportunidades en el acceso elimina las disparidades iniciales quedó descartada¹⁸), en la permanencia de los niños en el sistema educativo y acciones específicas para romper círculos viciosos de reproducción de la pobreza y exclusión (programas de acción afirmativa por ejemplo).

¹⁷ Tomado de Cuenca (2006b); CVR, 2003: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>

¹⁸ Para esta discusión puede revisarse (Cuenca, 2006a, López, 2005 y 2004 y Morduchowicz, 2003)

3. ALGUNAS ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS PARA VENCER EL CICLO DE REPRODUCCIÓN Y AGUDIZACIÓN DE LA DESIGUALDAD

Claramente, el desafío es muy grande y se complejiza pues se requiere medidas distintas para distintas etapas del ciclo educativo, lo que implica actores –públicos y privados– distintos, que han de coordinar, consensuar y trabajar juntos. No basta con una sola política, sino con un conjunto articulado de ellas. En el caso peruano el sector educación está haciendo mucho en la discusión política, hay un acuerdo de mediano plazo para incrementar los recursos públicos destinados a este sector¹⁹, el sector privado está invirtiendo en distintos programas de apoyo a la educación, sobre todo a partir de los pobres resultados obtenidos por los niños peruanos en las evaluaciones internacionales²⁰ y la sociedad civil cuenta con mucha presencia en los debates e implementación de acciones en el sector, en su mayoría con el soporte de la cooperación internacional²¹. Por ello, es un sector con relativamente buenas oportunidades de lograr avances y mejoras, hay interés y preocupación, y hay actores dispuestos, sin embargo, no hay un derrotero claro (a pesar de que existe un Proyecto Educativo Nacional adoptado por el Ministerio de Educación²²) ni medidas que en específico atiendan los temas de desigualdad, con lo que es posible que incluso en un entorno positivo, se reproduzcan los sesgos que hemos reseñado en este documento.

Algunas propuestas de política

	Objetivo	Tipo de acciones	Quien debe hacerlo
Acceso			
Secundaria universal	Incremento en la cobertura de secundaria	Infraestructura y mecanismos de reducción de costos para quienes viven distantes de la secundaria, incentivos para enviar a los jóvenes a la secundaria	Sector público
Esquemas de incentivos/soporte para educación superior	Mayor presencia de grupos tradicionalmente subrepresentados en educación superior	Becas, programas de acción afirmativa (en demanda y en oferta), procesos de selección de universidades valorando diversidad	Sector público/ sector privado/cooperación internacional

¹⁹ En el marco del Acuerdo Nacional (www.acuerdonacional.gob.pe)

²⁰ Se ha formado una asociación de empresarios por la educación que impulsa varios proyectos en el tema y varios programas de responsabilidad social se centran en temas educativos.

²¹ Foro Educativo, la Red Nacional de Educación de la Niña Rural, etc.

²² Creado por el Consejo Nacional de Educación, entidad convocada por el sector público con participación amplia de la sociedad civil y del Estado.

Uso			
Retención de niños y niñas (sobre todo) en escuela hasta el fin de la secundaria	Lograr que todos terminen la educación escolar, en particular en la primaria	Incentivos monetarios (programas de transferencias condicionadas por ejemplo) y no monetarios	Sector público/ cooperación internacional
Niños y niñas rurales han de lograr al menos lo mismo que sus pares urbanos	Lograr que la probabilidad de terminar la primaria sea la misma para niños y niñas rurales e indígenas que para sus pares urbanos y no indígenas	Políticas focalizadas (acción afirmativa) para esos grupos	Sector público/sector privado/cooperación internacional
Calidad y pertinencia			
Docentes	Docentes preparados para el entorno donde se desempeñan	Cambios en el currículo de carreras pedagógicas para adaptarlos a la realidad de la escuela (multigrado, unidocente, materiales e infraestructura limitada, interculturalidad, etc.)	Sector público
	Maestro motivados, mejores maestros para los estudiantes más complejos de atender	Incentivos efectivos en la carrera magisterial (carrera, remuneraciones, etc.) para profesores rurales, interculturales ²³ , etc.	Sector público/ sector privado/ gobiernos locales/ padres de familia
Materiales e infraestructura	Condiciones adecuadas para el trabajo escolar	Complementos a la educación, materiales que siendo unitarios respetan y valoran la diversidad, condiciones mínimas de infraestructura	Sector público/ sector privado
Valoración de la diversidad	Aceptar y valorar las características de los estudiantes	Premios y procesos que valoran la diversidad	Sector público/ sector privado/ gobiernos locales/ asociaciones de padres de familia Sector público

²³ Este tipo de incentivos están incluidos en la nueva Ley de Carrera Pública Magisterial, pero aun no se aplican.

Retornos a la Educación			
Acreditación de centros de educación	Premiar a los mejores (y más diversos)	Generar espacios de desarrollo de las instituciones educativas y acceso a beneficios a partir de logros de calidad y de inclusión	Sector público/ sector privado
Medidas en contra de la discriminación laboral	Igual remuneración para igual dotación de activos e igual trabajo	Legislación laboral, campañas de sensibilización (derechos).	Sector público/ sector privado/ sociedad civil/ cooperación internacional
Políticas de acción afirmativa a favor de la diversidad	Incluir la diversidad como valor, como cualidad	Procesos que permitan valorar/ premiar (incentivos a empleadores, distinciones, etc.)	Sector público/ sector privado

4. UN EJEMPLO DE INCLUSIÓN, ACCIÓN AFIRMATIVA A TRAVÉS DE EDUCACIÓN: PROGRAMA IFP

Desde el año 2000 la Fundación Ford inició un innovador programa de becas de postgrado, IFP. El desafío de este nuevo programa era "ofrecer oportunidades de postgrado a profesionales tradicionalmente excluidos de estudios de postgrado", pero a la vez, buscaba apoyar a talentos de grupos vulnerables para facilitar su inserción en posiciones de poder y con ello ampliar las posibilidades de su accionar a favor de sus grupos de referencia. El IFP que hoy trabaja en 22 países del mundo dejó en libertad a los ejecutores locales para que luego de un proceso de análisis, reflexión y consulta, identificara cual debía ser el grupo meta del programa. En AL el IFP opera en 5 países: México, Guatemala, Brasil, Chile y Perú y en todos minorías étnicas constituyen parte relevante de los grupos metas. En particular en el caso peruano y chileno, donde se decidió que dado que la exclusión del sistema educativo postgraduado era un tema más complejo y multidimensional que la pertenencia a un grupo étnico determinado, el perfil del becario IFP se definió tanto por las condiciones de exclusión del postulante, como por su identificación y relación con su grupo de referencia (su comunidad, su región, su género, su grupo étnico, etc.). Asimismo, los becarios deben tener una trayectoria de compromiso social relevante. Estas consideraciones son claves para que el logro del programa no se reduzca a cambios solo a nivel de las biografías de los becarios, sino en el apoyo a actores interesados y comprometidos con un cambio mayor.

Como vimos, al menos en el caso peruano, terminar la universidad es ya un logro. Además, al igual que en los temas de educación básica estos profesionales de menores recursos, suelen pasar por universidades menor calidad y acceder a menores recursos educativos en su formación (materiales, infraestructura, condiciones de estudio, etc.). Por ello, el IFP en el Perú optó por definir que el perfil de sus becarios debía ser el de

profesionales ascendentes que preferentemente vinieran de universidades públicas, de provincias (pobres), de hogares de bajos recursos, con padres con bajos niveles de escolaridad, con ascendencia indígena y de origen rural.

La definición de este perfil de becario/a suponía riesgos. El primero, conocer cual sería la demanda por estudios de postgrado de calidad entre el tipo de profesionales que cumpliera con el perfil. El segundo, identificar un proceso de selección adecuado y que no reprodujera los vicios del propio sistema educativo. Un tercer riesgo se deriva de las dudas sobre la capacidad de estos profesionales para enfrentar con éxito un postgrado de primer nivel. Y, en cuarto lugar, está el riesgo de la fuga de talentos y/o las dificultades para insertarse en el medio laboral local.

Luego de más de 150 becarios peruanos electos, y de contar hoy con casi 100 exbecarios podemos decir que los riesgos eran reales, pero que es factible atenderlos y manejarlos. Sobre la demanda, esta existe y es enorme. En Perú, donde la oferta de becas de postgrado es muy limitada, cada año postulan al IFP casi 5 mil personas (para entre 20 y 24 becas por año), en Chile donde hay una oferta de becas accesible (como la Beca Presidente de la República), se presentan más de 1500 postulantes. Sobre el segundo riesgo, el proceso de selección debió adecuarse a la realidad de los postulantes, se premió el "potencial académico" antes que la excelencia, se evaluaron trayectorias de vida antes que logros, se evitó pedir o preguntar por temas en los que las propias características de los postulantes harían difícil respuestas pertinentes (identificación del programa en que quieren estudiar, por ejemplo) y se incluyó una entrevista personal, que si bien encarece el proceso es clave sobre todo para los profesionales que vienen de carreras de ciencias y los que tienen lengua materna distinta del castellano.

Sobre el tercer desafío, donde más dudas se tuvieron, solo la experiencia nos mostró que la apuesta era adecuada. El 90% de los becarios se graduó en el tiempo estimado, más de dos tercios de ellos obtuvo excelencia u otro reconocimiento, un grupo importante que fue por una maestría continuó al doctorado con recursos de otras fuentes y solo 1 de 150 no pudo con la exigencia del programa de postgrado. Este resultado es clave, con una oportunidad basta para que logren desarrollar su potencial. Pero también es cierto que requieren de soporte para compensar varias de las carencias que enfrentaron durante su formación universitaria y la precariedad de sus condiciones económicas.



Finalmente, si bien no se les exige un compromiso de retorno al país, prácticamente todos vuelven, el compromiso social y su relación con su grupo de referencia, evaluados durante la selección de becarios es clave para ello. El grueso busca insertarse en el sector público (incluyendo universidades públicas) o en ONG y todos tienen grandes expectativas de lograr cambios sustanciales en la sociedad, en la política, etc. Las experiencias son diversas pero el postgrado les ha facilitado acceso a nuevas esferas, de toma de decisiones, de visibilidad, de reconocimiento, que son claves para las biografías de los propios ex becarios, pero también para los entornos en los que estos ex becarios se insertan, haciéndolos más diversos, forzando nuevos temas y perspectivas, desde grupos de peruanos distintos a los que tradicionalmente se encuentran en posiciones profesionales de alto nivel.

BIBLIOGRAFÍA

ALBERTI, Giorgio y COTLER, Julio

1972 Aspectos sociales de la educación rural en el Perú. Serie Perú Problema N° 8. Lima, IEP

AMES, Patricia

2006 «La escritura en la comunidad rural y las prácticas letradas de varones y mujeres». En P. Ames (ed.). Las brechas invisibles. Desafíos para una equidad de género en la educación. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Universidad Peruana Cayetano Heredia. (pp. 275-284).

AMES, Patricia

2002 Para ser iguales, para ser distintos. Educación, escritura y poder en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

BELLO, Manuel y Verónica VILLARÁN

2004 Educación, reformas y equidad en los países de los Andes y cono sur: dos escenarios en el Perú. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE).

CUENCA, Ricardo

2006a "Inclusión en la educación superior. Hacia la unidad en la diversidad". En: Díaz-Romero, Pamela (Ed.) Camino para la inclusión en la educación superior. Lima, Fundación Equitas.

2006b "Una mirada a la educación peruana de los 2000. Punto de partida y propuestas" Ponencia presentada en el seminario: Encuentro de candidatos jóvenes: educación y planes de gobierno. Organizado por Foro Educativo, Foro Generacional y Comisión de Educación del Congreso de la República.

CUETO, Santiago y SECADA, Walter

2004 Eficacia escolar en escuelas bilingües en Puno, Perú. En P. Arregui, M. Benavides, S. Cueto, B. Hunt, J. Saavedra y W. Secada, ¿Es posible mejorar la educación peruana?



Evidencias y posibilidades. Lima: GRADE. (pp. 147-180).

DEGREGORI, Carlos y Ludwig HUBER

2006 "Cultura, poder y desarrollo rural" En J. Iguiñiz, J. Escobal y C. Degregori (eds) Perú: El Problema Agrario en Debate. SEPIA XI. Lima: SEPIA, Oxfam y CIES. (pp.451-500).

ZÚÑIGA, Madeleine y Modesto GÁLVEZ

2002 "Repensando la educación bilingüe intercultural en el Perú: bases para una propuesta de política". En: Norma Fuller (edit.). Interculturalidad y Política: desafíos y posibilidades. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en Perú, PUCP-UP-IEP.

HALL, Gillette y Harry Anthony PATRINOS

2006 Pueblos Indígenas, Pobreza y Desarrollo Humano en América Latina 1994-2004. Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones.

HALL, Gillette, Heather LAYTON y Joseph SHAPIRO

2006 "Introducción: La Década de los Pueblos Indígenas en América Latina" en G. Hall y H. Patrinos (eds) Pueblos Indígenas, Pobreza y Desarrollo Humano en América Latina 1994-2004. Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones. (pp. 1-26)

LÓPEZ, Néstor

2005 Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano. Buenos Aires, IPE-UNESCO

2004 Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad. Buenos Aires, IPE-UNESCO.

MONTERO, C. (Coord.)

2001 La escuela rural: modalidades y prioridades de intervención. Documento de trabajo N° 2. Lima: MECEP – Ministerio de Educación.

MORDUCHOWICZ, Alejandro

2003 Discursos de economía de la educación. Buenos Aires, Losada

TRIVELLI, Carolina

2005 "Pobreza en los hogares indígenas. Una mirada a partir de la información cuantitativa" Documento de Trabajo. Lima: IEP

TRIVELLI, Carolina

2006 "Perú" En Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America (G. Hall and H. Patrinos, eds) Nueva York: Palgrave Macmillan

UNESCO-LLECE

2008 Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina. Segundo estudio regional comparativo y explicativo. Santiago de Chile.

WINKLER, Donald y Santiago CUETO (ed).

2004 Etnicidad, raza, género y Educación en América Latina. PREAL

YAMADA, Gustavo.

2007 Retornos a la educación superior en el mercado laboral: ¿Vale la pena el esfuerzo? Lima: Universidad del Pacífico y CIES

ZAVALA, Virginia

2001 "Vamos a letrar nuestra comunidad: reflexiones sobre el estudio letrado en los andes peruanos". En: López Maguiña, Santiago et al (eds.) Estudios Culturales. Discursos, poderes, pulsiones. Lima, Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales, (pp.233-252)

ZAVALA, Virginia y Gavina CÓRDOVA

2003 "Volver al desafío: hacia una definición crítica de la educación bilingüe intercultural en el Perú" Lima: Ministerio de Educación-GTZ

