La educación intercultural bilingüe y la política fiscal en Perú

Pedro Francke Ballvé
Pontificia Universidad Católica del Perú

Resumen

Si para la educación peruana el problema de la calidad aparece hoy como el mayor problema, en las escuelas de educación intercultural bilingüe (EIB) solo el 26,5% de estos estudiantes obtuvieron el nivel de satisfactorio en comprensión lectora, existiendo una brecha de 23 puntos en relación al resto del país.

La educación intercultural bilingüe ha tenidos avances en el quinquenio pasado, con producción de materiales educativos en lenguas nativas, acompañamiento pedagógico en escuelas EIB, becas para la formación docente en EIB y un Plan Nacional. Pero estos avances son muy insuficientes; no se está todavía avanzando en la capacitación o formación complementaria de los docentes en EIB, que es un déficit importante, ni hay actividades para asegurar que los profesores hablen el idioma de las poblaciones indígenas en las que prestan servicio (todavía un 40% no lo hace).

El Estado ha destinado recursos al derecho a la educación de manera muy insuficiente. Para la Educación Intercultural Bilingüe el tratamiento presupuestal fue altamente inequitativo, con apenas el 0,6% del presupuesto en educación y el 0,1% del gasto público total el 2016, en un país donde entre un sexto y una cuarta parte de la población es indígena.

Palabras clave: educación, interculturalidad, política fiscal, presupuesto.

Abstract

In the Peruvian education system quality appears today like the biggest problem. In Intercultural bilingual Education (EIB) schools only 26,5% of these students obtained the level of satisfactory in reading comprehension, existing a gap of 23 percentage points in relation to the rest of the country.

Intercultural bilingual education has made progress in the past five years, with the production of educational materials in native languages, pedagogical

accompaniment in EIB schools, scholarships to young people for tertiary level studies in EIB and a national plan. But these advances are very insufficient; there is still no progress in training of working teachers in EIB, which is a major shortfall, nor are there any programs to ensure that teachers speak the language of the native populations whom they serve.

The State has allocated resources to education in a very inadequate manner. For Intercultural bilingual education, budgetary treatment was highly inequitable, with only 0,6% of the education budget and 0,1% of total public expenditure in 2016, in a country where between a sixth and a quarter of the population is indigenous.

Keywords: education, interculturalism, fiscal policy, budget.

Como bien nos lo recuerda Unicef en su Estado Mundial de la Infancia 2016, millones de niños y niñas son excluidos del desarrollo social y económico de sus países por su origen étnico, la región geográfica en que viven, su lengua materna, el color de su piel o su religión, en una flagrante violación de su derecho a la educación. Es obligación de los Estados destinar recursos para que dichos grupos tengan una educación de calidad, debiendo la población indígena tener una educación que se adecúe a su cultura y su propia visión de futuro.

Los pueblos indígenas en Perú y su historia

El Perú es uno de los países latinoamericanos con mayor proporción de población indígena; aunque hay discusiones sobre la cifra, esta podría estar entre 26% y 31% de la población total (Banco Mundial, 2015). El Perú ha sido uno de los muy pocos lugares del mundo donde se desarrolló una civilización de manera autónoma, la que llegó a extenderse por la mayor parte de los Andes y tuvo su mayor expresión estatal con el imperio incaico, dentro de una geografía difícil con grandes alturas y pendientes. Mientras tanto, los pueblos amazónicos, enfrentados a una geografía muy distinta, tuvieron su propio desarrollo, sin llegar a configurar estados propios.

Los pueblos andinos en el Perú han sido históricamente explotados, excluidos y discriminados desde la conquista española en el siglo XVI. La independencia peruana declarada en 1821 no trajo igualdad y derechos a los pueblos originarios sino una nueva dominación, habiéndose logrado tras la derrota de la gran rebelión indígena de Túpac Amaru II a fines del siglo XVIII y donde la fuerza militar principal fueron ejércitos que vinieron del exterior. Luego vino la conformación de un poder oligárquico que mantuvo el latifundio, el gamonalismo y la servidumbre indígena. Por su parte muchos pueblos amazónicos se mantuvieron casi al margen del proceso nacional hasta el siglo XX, sufriendo luego en diversas zonas un régimen de semi-esclavitud durante al boom del caucho entre 1890 y 1920.

El camino de la reivindicación de derechos de los indígenas como ciudadanos sujetos de derechos en el Perú ha tenido un camino difícil y tortuoso. A partir de mediados del siglo pasado, este proceso tiene como telón de fondo el gran proceso migratorio de las zonas rurales y de la sierra y selva donde se concentraba la población indígena hacia Lima y la costa, dando lugar a un proceso lento de reclamo de ciudadanía, cuyos momentos claves son la reforma agraria de 1969 y el voto a los analfabetos en 1978.

Durante la última década las condiciones generales de vida de las poblaciones indígenas han mejorado significativamente, pero se mantiene una fuerte discriminación y una negación práctica de diversos derechos sociales, en particular aquellos vinculados al reconocimiento de su propia cultura. En efecto, entre el 2007 y el 2016 la pobreza monetaria se ha reducido: entre los hogares con lengua materna originaria bajó de 64,8% a 32,6%, siendo esta última cifra casi el doble que la de quienes tienen el castellano como lengua materna (17,8%). En las zonas rurales, donde la pobreza es mayor, la diferencia entre hogares indígenas y no indígenas con relación a la pobreza es pequeña (45,1% y 42,0%, respectivamente), aunque en las ciudades el 20,3% de indígenas estaban en situación de pobreza frente al 12,7% de hogares no indígenas (INEI, 2017). Los indígenas en el Perú tienen menos probabilidad de tener electricidad en sus viviendas (61% vs. 80% de los no indígenas), agua potable (53% vs. 74%), celular (24% vs. 50%) y empleo calificado (11% vs. 26%) (Banco Mundial, 2015).

Perú: pueblos indígenas, exclusión y educación

En el caso del Perú, las investigaciones económicas muestran que las desigualdades en educación se transforman, en el mercado de trabajo, en marcadas diferencias en las posibilidades de acceder a un trabajo con derechos laborales ("formal") y en los ingresos laborales. Así, al descomponer la desigualdad de ingresos entre grupos de distinto nivel educativo, la diferencia educativa representa el 23% de la desigualdad total de ingresos (Saavedra y Díaz 1999). Otros análisis muestran que una mujer con lengua materna originaria logra ingresos menores a la mitad que un hombre de habla castellana (Garavito 2011).

En esa desigualdad económica tanto étnica como de género, el rol de la educación parece ser fundamental. A ello se suma la discriminación en el mercado de trabajo entre personas de similar nivel educativo; por ejemplo, en la búsqueda de un empleo formal un currículum enviado por un hombre blanco tendría un porcentaje de respuestas que supera en más de 10% al de mujeres con apellido quechua, porcentaje que sube a 15% para profesionales (Yamada y Galarza 2013).

Sin embargo, la importancia de la educación ha dado lugar a que ésta sea considerada como un factor crítico en la reproducción de las condiciones de exclusión de grandes grupos poblacionales con culturas originarias, como lo ha planteado Figueroa (2003), para quien las barreras existentes al derecho a la educación configuran la causa fundamental de la exclusión económica de los pueblos indígenas, incluyendo en lugar destacado la menor calidad de la educación que reciben. Figueroa y Barrón (2005) encuentran que para igual nivel educativo hay similar probabilidad de contratación, pero quienes provienen de etnias originarias tienen un progreso educativo mucho menor, lo que afecta su empleabilidad.

Hay que remarcar en este punto de la discusión que se trata efectivamente de una exclusión y no de un menosprecio o rechazo de los pueblos indígenas y originarios hacia la educación formal, a pesar de que desde sus inicios ésta ha estado cargada de un contenido "civilizador" occidental discriminatorio hacia las culturas originarias. Como señala Patricia Ames (2010) revisando cinco décadas de estudios antro-

pológicos en el Perú sobre el tema, las familias populares e indígenas han visto permanentemente a la educación como el canal de progreso y salida de la pobreza para sus hijos.

Esta negación en la práctica del derecho a la educación comprende un componente de acceso y un componente de calidad. Si los niños y niñas indígenas asisten a los colegios e instituciones del sistema educativo pero estos servicios son de tan baja calidad que no logran los aprendizajes básicos, siguen sin disfrutar efectivamente del derecho a la educación. Esto ha llevado a que se proponga la educación bilingüe, en un primer momento, como el camino para que la niñez indígena pueda aprender a leer y escribir en castellano y desarrollar sus aprendizajes en diversas áreas, ya que educarlos directa y exclusivamente en una lengua que no es su lengua materna hace mucho más difíciles y limitados sus aprendizajes. Estudios como los de Dutcher (1982) y Patrinos y Vélez (2009) han mostrado que bien implementada la EIB puede ser eficaz en el logro de resultados educativos.

> Como resume la Defensoría del Pueblo (2016): "En el campo de la investigación se venía demostrando la ventaja del empleo de la lengua materna en el proceso de aprendizaje de los estudiantes indígenas, pues permitía mayor desarrollo de la memoria y el pensamiento divergente, así como un incremento de la capacidad para encontrar soluciones alternativas a procesos complejos y para adaptarse a nuevos contextos. Los estudios señalaban que las niñas y los niños que aprendían en su lengua materna no solo aprendían mejor sino que desarrollaban su autoestima, se sentían más seguros de sí mismos, desarrollaban una mayor identidad y sentido de pertenencia cultural y, naturalmente, tenían mayores oportunidades educativas". (p. 23)

Sin embargo, incluso esta visión de la calidad de la educación para los pueblos indígenas es restringida. Una educación de calidad no puede entenderse como aquella que 'trasplanta' a los niños una serie de conocimientos predefinidos desde una cultura hegemónica ajena a sus pueblos y su entorno social, mucho menos la búsqueda de una imposición cultural homogeneizadora. La educación tiene que ser una adaptada a las propias necesidades de cada cultura y territorio, inclu-

yendo la lengua como un elemento de particular importancia en toda cultura humana, permitiendo su continuidad histórica y facilitando la búsqueda por cada pueblo indígena de su propio camino a la felicidad y la plenitud humana. En países como el Perú donde existe una rica diversidad cultural, una diversidad de pueblos indígenas y una amplia población originaria, la educación tiene que responder a estas condiciones para hacer posible la convivencia y el diálogo intercultural. Es por ello que el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas no solo señala que (artículo 28)

> "Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan", sino que también establece que "Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas". Similar sentido tiene la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), cuyos artículos 11 al 15 se dedican al derecho a la educación.

En términos de democracia, el reconocimiento de las diferencias y el respeto a las distintas culturas se constituye en una base fundamental de la construcción de una nación donde todos sus integrantes se encuentren en pie de igualdad, debiendo la educación jugar un rol primordial en esto. Tal es la enorme importancia de la Educación Intercultural Bilingüe, que por estas razones no debe ser solamente bilingüe para facilitar los aprendizajes, sino también intercultural.

Un balance sobre este tema para Latinoamérica puede encontrarse en el Banco Mundial (2015), que indica que la EIB en la región viene desde los años sesenta. Esta institución señala que existen diversas limitaciones como "la falta de una implementación eficaz, un mal diseño y la ausencia de una focalización adecuada".

Recogiendo esto, es que por DS 006-2016-MINEDU se aprueba la "Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe" y luego el Plan Nacional de EIB que señala que "la EIB busca garantizar el derecho que tiene toda persona a una

educación de acuerdo a su cultura y en su lengua materna cuando esta es una lengua originaria, pero también el derecho de los estudiantes de pueblos originarios y/o indígenas a revitalizar su lengua de herencia" (MINEDU 2016, p. 4).

Para convertir en realidad esta política, la educación intercultural bilingüe establece demandas de recursos adicionales, en la medida en que los profesores requieren una formación especial y los materiales y la capacitación docente deben ser adaptados a las condiciones lingüísticas y culturales diversas. También deben adaptarse las modalidades de estudio a las particularidades de la vida de los pueblos originarios (horarios, temporadas, calendarios, etc.), así como los currículos con la pertinencia necesaria a dichas realidades. La existencia de colegios e instituciones educativas, con infraestructura y materiales, así como docentes con capacidades y motivación suficientes, es fundamental. Por eso, la aplicación de políticas orientadas a garantizar el derecho a una educación de calidad que incluye el componente intercultural bilingüe, demanda recursos humanos, de infraestructura física y presupuestales, adicionales.

La situación de la educación de las poblaciones indígenas peruanas[1]

El analfabetismo afecta cinco veces más a los peruanos cuya lengua materna fue una lengua indígena (16,8%), que a quienes tienen como lengua materna el castellano (3,5%), lo que representa una discriminación enorme contra los pueblos indígenas que, al no poder leer ni escribir, tienen sus capacidades fuertemente limitadas así como la posibilidad de disfrutar el conjunto de sus derechos sociales, económicos, civiles y políticos. En este punto hay además una fuerte discriminación de género, ya que la tasa de analfabetismo es mayor para las mujeres rurales (23%) y para los adultos mayores de 65 años en las zonas rurales (28% para los hombres y un 73% para las mujeres). En

1 En esta sección, salvo establecido en contrario, la fuente de la información es la base de datos ESCALE del Ministerio de Educación, a su vez basada en la Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

la historia contemporánea peruana, al hablar de mujeres de 60 años o más estamos hablando de quienes cuando eran niñas todavía sufrían condiciones de semi-servilidad en las haciendas andinas (vivieron su infancia antes de la Reforma Agraria dispuesta en 1969), mientras a quienes hoy tienen 40 a 50 años les tocó vivir en su niñez el conflicto armado interno (1980-1993) con sus secuelas de desapariciones, desplazamientos forzados y retiro de los servicios estatales de muchas zonas rurales.

No hay actualmente (desde hace al menos un quinquenio) mayores esfuerzos o programas del Estado para asegurar el derecho a la educación de los y las analfabetas adultas. Si bien en la población indígena el analfabetismo se ha venido reduciendo de manera continua, el ritmo al que lo hace es bastante lento, 0,7 puntos porcentuales por año, ritmo al cual habrá que esperar aún 25 años para erradicarlo.

En una mirada del derecho a la educación concentrada en los niños, es necesario revisar los resultados educativos que logran, la culminación de los niveles educativos y la asistencia a la educación.

La OCDE (2016:14) afirma que "De acuerdo con PISA 2012, Perú tiene una brecha de rendimiento en matemáticas equivalente a más de dos años de estudio entre los estudiantes que hablan español en casa y los estudiantes que declaran hablar quechua". En efecto, de acuerdo a la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) realizada exclusivamente en colegios EIB en 4.º de primaria –la prueba universal se realiza en 2.º grado–, apenas uno de cada cuatro (26%) estudiantes indígenas tiene una adecuada comprensión lectora. Además, existe una brecha enorme en relación a los estudiantes del segundo grado en general que obtuvieron el nivel satisfactorio (50% de la población), debiendo resaltarse que hay una brecha de 23 puntos porcentuales aun cuando a los niños y niñas de EIB se les está evaluando dos años después, en 4to grado en vez de en 2do grado. Se evidencia de esta manera la clara diferencia en la calidad de la enseñanza que cada grupo recibe, no apreciándose diferencias a este nivel por género entre niños y niñas. Por otro lado, en su análisis del rendimiento estudiantil, UMC-MINEDU (2006) encuentra que el rendimiento académico en comunicación es 10,2 puntos porcentuales menor en las escuelas rurales, y 18,7 puntos porcentuales

menor en las escuelas con alumnado mayormente con lengua nativa (cuadro 3.1 p. 67) mientras en matemática las escuelas con alumnado mayormente con lengua nativa tienen 14,1 por ciento de menor rendimiento (cuadro 3.2 p. 72).

Hay una fuerte desigualdad en la tasa de terminación entre aquellos estudiantes en cuya familia hablan y escriben en castellano, y entre aquellos que tuvieron como lengua materna una lengua indígena. Mientras que cerca de 88% de adolescentes que aprendieron a hablar en español culminó la primaria, solo el 74% de la población entre 12 y 14 años que aprendió en lengua indígena culminaron dicho nivel de estudio. Uno de cada cuatro niños indígenas no acaba la primaria, el primer nivel de la educación básica regular. En la secundaria, para la población de 17 a 19 años la tasa de conclusión de aquellos estudiantes de lengua materna indígena es cercana a la mitad, mientras que para quienes hablan castellano es 20 puntos porcentuales mayor. La enorme brecha entre los indígenas y los no indígenas tiene múltiples causas como su pobreza y condiciones, de vida, salud, acceso y calidad de la educación.

La tasa de asistencia en las edades de 3 a 5 años que corresponde a la educación inicial es de 81,8% en los niños con lengua materna indígena frente a 84,4% ente los que tienen como lengua materna castellano (para el 2015). La cobertura en este nivel ha aumentado fuertemente en la última década sobre todo en zonas rurales, que es donde se concentra la población indígena, razón por la cual la brecha entre estos dos grupos que el 2004 era de 23 puntos porcentuales se ha reducido a menos de 3 puntos porcentuales.

Entre las niñas y niños de 6 a 11 años, la asistencia a cualquier nivel educativo al 2015 llega al 99% tanto para aquellos con lengua materna indígena como para quienes tienen lengua materna el castellano. Esto se refiere a los niños y niñas de esa edad matriculados; donde se aprecian diferencias entre indígenas y no indígenas es en el atraso escolar, ya que el 16% de niños indígenas está atrasado dos o más años frente a 6% de los de lengua materna castellano.

En la secundario se encuentra una tasa total de 84% de matrícula neta, existiendo en este caso una brecha de cerca de 10 puntos porcen-

tuales entre quienes tienen la lengua materna indígena (75%) y quienes tienen el castellano como lengua materna.

Por otro lado, en relación a la población afrodescendiente, la Defensoría del Pueblo (2011) señala que solo 2% de la población afroperuana que accede a los estudios universitarios logra concluir dicha etapa, mientras que más del 50% de estudiantes afroperuanos no concluye sus estudios secundarios y el 13,8% no accede a la primaria. Para este grupo social, sin embargo, hay pocas estadísticas y estudios disponibles.

La educación intercultural bilingüe en Perú

De acuerdo al Censo Escolar 2008, del total de niños, niñas y adolescentes matriculados en el nivel primario, el 12,8% posee una lengua originaria. Recién en el 2013 se creó el Registro Nacional de Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) y de Instituciones de Educación Intercultural. Hay 832 mil estudiantes matriculados en escuelas EIB, pero sólo el 60% de estos estudiantes cuentan con un profesor que enseña en la lengua del estudiante, 80% reciben material educativo en la lengua del estudiante y en castellano, mientras un 30% tiene profesores que cuentan con acompañamiento pedagógico EIB.

Lo más crítico sin embargo es que solo una pequeña parte de comunidades indígenas tiene colegios EIB: 12% en zonas rurales y 9% en zonas urbanas[2]. A partir del 2010 aumentó el número de centros educativos que se ubican en localidades rurales alejadas y que enseñan en la lengua materna de los y las estudiantes.

A pesar de su casi nula presencia en la agenda política y sectorial, la educación intercultural bilingüe ha tenidos avances. Se le ha dado impulso a la producción de materiales educativos en lenguas nativas y al acompañamiento pedagógico en escuelas EIB, así como a becas para la formación docente de jóvenes en EIB. Son sin embargo apenas unos primeros e insuficientes pasos cuya cobertura está lejos de llegar a todas

2 Fuente: ESCALE. Datos al 2012, no hemos encontrado información posterior.

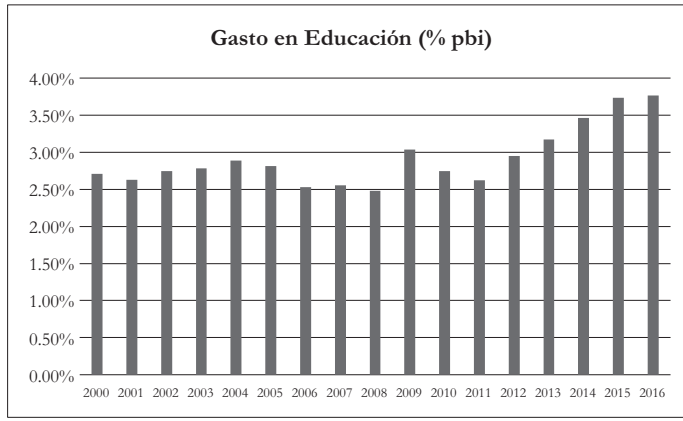
las escuelas EIB. En el 2016, a fines del gobierno anterior, se aprobó el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, que orienta la implementación de la política pública de EIB en las diferentes instancias educativas. El Plan considera 3 formas de atención del modelo de servicio EIB: la EIB de fortalecimiento cultural y lingüístico, la EIB de revitalización cultural y lingüística y la EIB en ámbitos urbanos, que al 2017 abarcarían a 476 313 y 443 mil estudiantes en 15 mil, 8 mil 800 y 2 mil 400 instituciones educativas respectivamente (Tarea et al, 2018). A inicios del 2018, sin embargo, habría habido un retroceso significativo en la implementación del Plan de EIB al reducirse el número de docentes EIB con acompañamiento pedagógico de 9 500 a 6 mil, afectando a casi 50 mil estudiantes (Tarea et al. 2018).

La economía peruana, la política fiscal y el gasto en educación intercultural bilingüe

La sociedad peruana ha reconocido desde tiempo atrás la necesidad de respaldar el derecho a la educación con recursos presupuestales suficientes. Este reconocimiento se expresa en un sentido común, en un pacto social expresado en la Constitución y en el Acuerdo Nacional de que se dedique el 6% del PBI a la educación aumentándolo en 0,25% cada año hasta lograrlo. A pesar del amplio consenso social y político y de los sustentos jurídicos al respecto, el avance hacia esa meta es limitado. Por su parte, la dedicación de recursos a la educación intercultural bilingüe no ha merecido ni acuerdos y metas específicas, ni un presupuesto adecuado.

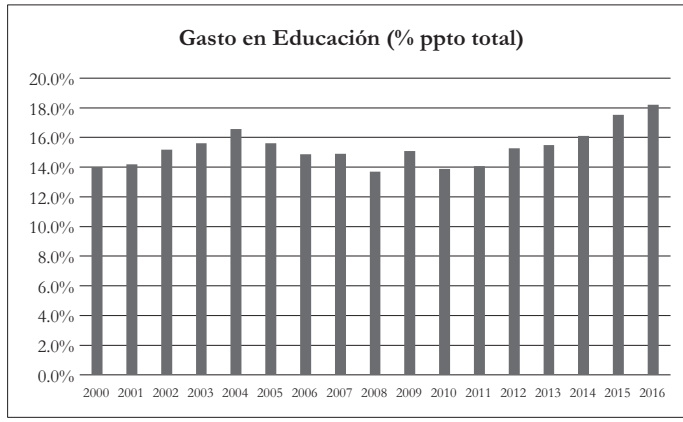
Durante el boom de recursos fiscales producto del ciclo de precios altos de las materias primas 2003-2011, la educación no fue priorizada sino hacia el fin del periodo. Hasta el 2011, el gasto en educación como porcentaje del PBI era 2,6%, similar a una década atrás, luego de haber registrado alzas y bajas a lo largo de esos diez años. Es recién después del 2011 que se observa un alza sostenida del gasto en educación como porcentaje del PBI, que pasa en cinco años de 2,6% a 3,7% del PBI.

GRÁFICO 1



Como porción del gasto no financiero total del gobierno, entre el 2004 y el 2010-2011 la educación retrocedió, pasando de 16,6% a 13,9%, para subir en los últimos años, recuperando el espacio perdido recién en el 2014 y subiendo el 2016 hasta 18%.

GRÁFICO 2

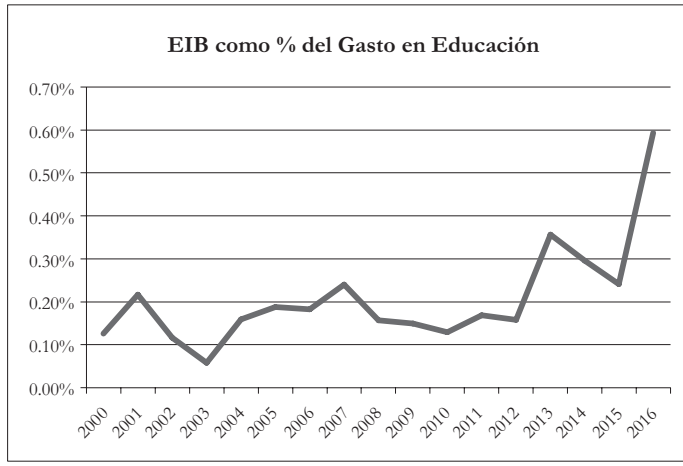


Cabe preguntarse sin embargo, si el problema principal está en la baja recaudación o en haberle dado poca prioridad al gasto en educación dentro del presupuesto. Un análisis comparándonos con Latinoamérica

(Cotlear, D 2006: 51) muestra que en el Perú el gasto en educación como porcentaje del presupuesto está en un nivel intermedio (entre 16% y 21% del gasto público total), pero el gasto como porcentaje del PBI es bajo porque estamos entre los países de Latinoamérica con menor gasto público total.

Si miramos la educación intercultural bilingüe en particular, ésta recién empieza a tener un pequeño presupuesto propio en los últimos 5 años, y aun así es sumamente reducido. Los 142 millones gastados en EIB el 2016[3], siendo un incremento sustancial a lo presupuestado en años anteriores, son apenas el 0,6% del presupuesto en educación (la dieciseisava parte), aunque hace unos años ese porcentaje apenas si llegaba al 0,2%.

GRÁFICO 3

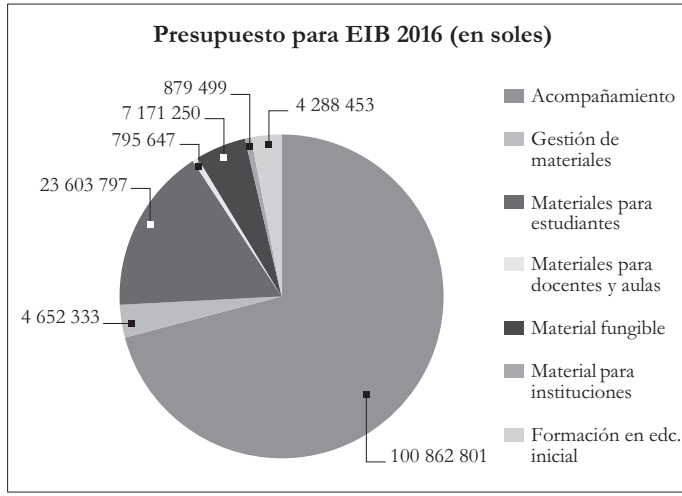


3 Cálculo propio realizado en base a los datos de la Consulta Amigable del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Este permite diferenciar el gasto en materiales, acompañamiento pedagógico y formación EIB en Educación Inicial. No se incluye el gasto en docentes EIB (sí el acompañamiento pedagógico que se les da) ni en infraestructura en zonas indígenas, tampoco incluye las becas y gastos en formación de docentes EIB, debido a que el SIAF no permite precisar qué porción de esos gastos es para EIB en específico.

Esto es el 0,1% del gasto público no financiero total (la milésima parte) y el 0,02% (las dos diezmilésimas) del PBI nacional. Para un país donde alrededor de un sexto de la población es indígena, la proporción es ínfima. Si en este periodo de boom minero el gasto no financiero del Estado aumentó un 4% del PBI, de estos recursos adicionales la EIB obtuvo apenas (como porcentaje del PBI) la mitad de la centésima parte.

El siguiente gráfico muestra las actividades en las que se ha gastado el presupuesto para EIB del 2016.[4]

GRÁFICO 4



Como se puede ver, la actividad que concentra casi tres cuartas partes del presupuesto EIB es la de acompañamiento pedagógico. Los 100 millones de soles asignados a esta actividad son reflejo de la

4 Para detalles sobre este cálculo, ver Francke (2017). Estas cifras son mayores a las reportadas en Tarea et al (2018) para la DIGEIBIRA – Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural, posiblemente porque incluyen las actividades vinculadas a EIB de distintas entidades de gobierno, incluyendo gobiernos subnacionales.

estrategia seguida para tratar de mejorar la calidad de la enseñanza, mediante especialistas que apoyan directamente a los docentes con una orientación específica hacia la EIB. Es menester reconocer que esos 100 millones de soles son una cantidad significativa, frente a otros 245 millones otorgados para similar actividad en colegios multigrado no EIB.

Llama la atención que al mismo tiempo no se esté todavía gastando nada en la capacitación o formación complementaria de los docentes en EIB, que es un déficit importante ya que los profesores en general no tienen conocimiento sobre cómo enseñar con la propuesta pedagógica de EIB, no habiendo sido formados al respecto (recordemos que el 94% de docentes no tiene formación en EIB). Así, siendo el acompañamiento una buena estrategia, es indispensable una formación complementaria para EIB, la que el MINEDU estaría planeando iniciar próximamente.

Tampoco hay actividades orientadas a asegurar que los profesores hablen el idioma de las poblaciones indígenas en las que prestan servicio; como se ha señalado anteriormente, todavía un 40% de profesores no domina la lengua originaria, lo que deviene en una barrera prácticamente infranqueable para que puedan aplicar realmente la EIB e incluso para que puedan usar los materiales educativos que les entregan. Aunque parezca sorprendente, de manera simultánea se registran reclamos de comunidades indígenas y profesores indígenas recién formados, en el sentido que no les "dan plaza", es decir no los contratan, para enseñar en los pueblos originarios de donde provienen.

La revisión del presupuesto para EIB muestra que la otra cuarta parte del mismo se destina a materiales educativos, clasificados en varios rubros, que incluyen los entregados a los estudiantes, los entregados a los profesores y el aula y los que son para las instituciones (bibliotecas, etc.), así como material fungible (cuadernos, lápices, etc.). Hay al respecto un avance significativo y estos materiales estarían llegando ya a un alto porcentaje de las escuelas EIB, siendo el problema principal el de su uso, en especial porque los docentes no están preparados para la EIB ni para el uso de los materiales.

¿Qué factores han estado atrás del aumento del presupuesto para EIB desde el año 2000? Hemos analizado la información por quinquenios que se aproximan a los periodos de gobierno. Se ha descompuesto

la variación en el gasto en tres componentes. Aquella debido al aumento en el gasto público total (en soles nominales, no ajustados por inflación), aquella debida a la variación en el porcentaje del gasto público dedicado a la función educación, y aquella debida a la proporción del gasto público educativo destinado a la EIB.

CUADRO 1
VARIACIÓN EN EL GASTO EN EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE (en soles)

	del 2000 al 2006	del 2006 al 2011	del 2011 al 2016
Cambio en el Gasto en EIB	7 170 059	7 605 128	121 405 612
Debido a:			
1. Cambio en el Gasto Público Total 1/	3 928 753	9 215 191	47 655 256
2. Cambio en % de Educación del Gasto Público	542 764	-671 304	21 514 513
3. Cambio en % de EIB del Gasto Educativo	2 698 542	-938 758	52 235 843

1/ Corresponde al gasto público no financiero. Fuente: BCRP, Nota semanal.

Este análisis muestra que en el periodo de transición democrática, hubo un ligero aumento presupuestal para EIB que se debió tanto a una cierta recuperación del gasto público total como a una ligera priorización de la EIB dentro del sector, mientras que la función educación en general apenas si recibió un mayor porcentaje del presupuesto. Durante el gobierno de Alan García 2006-2011, caracterizado en su política educativa por la nueva Ley N° 29062 de Carrera Pública Magisterial y un enfrentamiento con el SUTEP, el gremio de maestros, ni la educación ni la EIB a su interior fueron priorizadas y más bien perdieron peso en la distribución de recursos presupuestales. Sin embargo, el gasto en EIB avanzó ligeramente, debido a que, gracias al boom de los minerales y la economía, el gasto público total creció más que nunca. Finalmente, en el periodo 2011-2016 de Ollanta Humala, el presupues-

to para EIB aumentó en más de 121 millones de soles, mucho más que en los quinquenios anteriores, resultado en el que los tres factores analizados ayudaron: lo más importante fue que el propio sector educación le dio más prioridad a la EIB, hubo más gasto público total, y dentro de éste la educación recibió un mayor porcentaje.

Las causas profundas

¿Por qué se destina tan poco presupuesto a la educación y a la EIB, a pesar de tantos discursos políticos que la consideran fundamental? En cuanto a la educación en general, el problema central está en la escasa recaudación, como muestra el Banco Mundial (2006).

Un análisis más específico se requiere para la educación intercultural bilingüe. En este caso, la falta de presupuesto no puede agotarse en un análisis macrofiscal donde tiene preponderancia la baja recaudación tributaria, debido a que lo destinado a la EIB es una ínfima proporción del presupuesto, que podría quintuplicarse sin generar problemas a la caja fiscal. El problema principal es el rechazo a sus culturas y la consideración de éstas como inferiores, atrasadas y sin futuro, desde las clases altas y su poder centralista. Esto se asocia a la exclusión política de las poblaciones indígenas y originarias, los efectos negativos que su falta de acceso real a la educación genera sobre sus derechos políticos, y las propias trabas puestas al ejercicio de esos derechos por parte del Estado, la sociedad y los medios de comunicación. La dura realidad presupuestal de la EIB tiene una causa política antes que económica.

Bibliografía

Ames, P. (2000): ¿La escuela es progreso? antropología y educación en el Perú, en: Carlos Iván Degregori ed: *No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana*. (pp: 356-391). Lima: IEP.

Asociación de Publicaciones Educativas Tarea, UNICEF Perú y Red Peruana de Gestores de la Educación (2018): *Equidad y educación intercultural bilingüe. Oportunidades y desafíos en el momento actual. Lima: Edugestores.*

Banco Central de Reserva del Perú (2016): *Reporte de Inflación*, diciembre.

Banco Mundial (2015): *Latinoamérica indígena al siglo XXI*. Washington DC.

Bonilla, Heraclio y Karen Spalding (1972): *La independencia en el Perú*, IEP: Lima.

Defensoría del Pueblo (2011). *Informe de Adjuntía Nº 003-2011-DP/ADHPD - Los Afrodescendientes en el Perú: Una aproximación a su realidad y al ejercicio de sus derechos*. Lima.

Defensoría del Pueblo (2016): *Informe Defensorial 174. Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2012*. Lima.

Degregori, C. I., Blondet C. y Lynch N. (1986): *Conquistadores de un nuevo mundo. De invasores a ciudadanos*. Lima: IEP.

Dutcher, N. (1982). The Use of First and Second Languages in Primary Education: Selected Case Studies *Staff Working Paper* No. 504. Washington, D.C. The World Bank.

Figueroa, Adolfo (2003): *La sociedad Sigma: una teoría del desarrollo económico*. Lima: PUCP-Fondo Editorial; México - Fondo de Cultura Económica.

Figueroa, Adolfo y Manuel Barrón (2005): *Inequality, ethnicity and social disorder in Peru*. CRISE Working Paper No 8. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity.

Francke, Pedro (2017): *El derecho a la educación intercultural bilingüe y la política fiscal en el Perú*, Documento de Trabajo N° 447, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Garavito, Cecilia (2011): Desigualdad en los ingresos: género y lengua materna, en J. Iguíñiz y J. León eds (2011): *Desigualdad distributiva en el Perú: Dimensiones*, (pp. 235-266) Lima. Fondo Editorial PUCP.

INEI (2017): *Informe Técnico: Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2016*, Lima.

López, Sinesio (1997): *Ciudadanos reales e imaginarios*. Lima: Instituto Diálogo y Propuestas.

Manrique, Nelson (2006): Democracia y Nación: la promesa pendiente, en PNUD (2006): *La democracia en el Perú. Proceso histórico y tarea pendiente*, Lima: PNUD.

MINEDU (2016): *Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021*, aprobado por Resolución Ministerial 529-2016-MINEDU.

OCDE (2016): *Avanzando hacia una mejor educación para Perú*. Disponible en: https://www.oecd.org/dev/Avanzando-hacia-una-mejor-educacion-en-Peru.pdf

OIT (1989). *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas* Disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314>

Patrinos, Harry y Eduardo Velez (2009), Costs and Benefits of Bilingual Education in Guatemala: A Partial Analysis", *International Journal of Educational Development* 29, n.º 6 (noviembre de 2009): pp. 594-598

Patrinos, Harry Anthony; Velez, Eduardo. (1996). *Costs and benefits of bilingual education in Guatemala: a partial analysis (English)*. Human capital development and operations policy working papers; n.º HCD 74. Washington, DC: World Bank.

Saavedra, Jaime y Juan José Díaz (1999): *Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales*. Santiago: CEPAL. p. 80. *Reformas económicas*, 34.

UMC-MINEDU (2006): *Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil 2004 ¿Cómo disminuir la inequidad del sistema educativo peruano y mejorar el rendimiento de sus estudiantes? Factores explicativos más relevantes en la Evaluación Nacional 2004*. Lima: Ministerio de Educación.

Yamada, Gustavo y F. Galarza (2013): *Discriminación laboral en Lima: el rol de la belleza, la raza y el sexo*, Lima: CIES.