

## Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de  
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

Calidad de la Educación II  
Editor Invitado  
Harry Anthony Patrinos

Harry Anthony Patrinos

Furio Camillo Rosati  
Mariacristina Rossi

Lucrecia Santibáñez  
Brenda Jarillo Rabling

Husein Abdul-Hamid

Luciano Di Gresia  
María Victoria Fazio  
Alberto Porto  
Laura Ripani  
Walter Sosa Escudero

Luis Felipe López-Calva

# Bienestar y Política Social

## INTRODUCCIÓN

EFFECTOS DE LA CALIDAD ESCOLAR EN EL TRABAJO INFANTIL Y EN LA ASISTENCIA ESCOLAR: EL CASO DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN COMPENSATORIA DE CONAFE EN MÉXICO

CONFLICTO Y PODER: EL SINDICATO DE MAESTROS Y LA CALIDAD EDUCATIVA EN MÉXICO

EVALUACIÓN DE LO PREPARADA QUE ESTÁ ARGENTINA PARA LA ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO: MEDICIÓN DEL CONOCIMIENTO Y LAS HABILIDADES DE LOS ALUMNOS EN MATEMÁTICAS Y CIENCIAS CON RESULTADOS DE PISA 2000

DESEMPEÑO DE LOS ESTUDIANTES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN ARGENTINA

DIVERSIDAD Y EQUIDAD: RESEÑA DEL LIBRO PUEBLOS INDÍGENAS, POBREZA Y DESARROLLO HUMANO EN AMÉRICA LATINA: 1994-2004, EDITADO POR GILLETTE HALL Y HARRY A. PATRINOS



# DIVERSIDAD Y EQUIDAD: RESEÑA DEL LIBRO PUEBLOS INDÍGENAS, POBREZA Y DESARROLLO HUMANO EN AMÉRICA LATINA: 1994- 2004, EDITADO POR GILLETTE HALL Y HARRY A. PATRINOS

Luis Felipe López-Calva  
PNUD, Nueva York  
luis.lopez-calva@undp.org

## Introducción y Propósito

**A**mérica latina es la región que tiene el mayor nivel de desigualdades en los ingresos. Los investigadores y los responsables de elaborar las políticas llevan mucho tiempo discutiendo las causas y los efectos de dicho fenómeno. Entre todas las complejidades que existen para entender a las sociedades que luchan por alcanzar un consenso democrático en la búsqueda de un orden social justo y eficiente, existe una característica fundamental que es simultáneamente representativa de la identidad, el orgullo y el desafío: la extensa diversidad cultural de sus sociedades. Actualmente, cerca del 10 por ciento de la población de la región es indígena, aunque esta proporción difícilmente puede ser descrita como un grupo homogéneo.

Tomemos algunos ejemplos. Sólo en Chiapas, el estado mexicano más pobre, se hablan trece diferentes idiomas, en tanto las identidades indígenas que existen en este estado no sólo difieren entre sí, sino que también difieren de manera notable de los grupos indígenas de los estados vecinos de Oaxaca y Tabasco. Si nos vamos más hacia el sur, la Constitución de Bolivia, misma que actualmente es tema de debate y ya ha sido aprobada por la Asamblea Constitucional, establece treinta y cinco diferentes idiomas oficiales. Sin embargo, dicha diversidad se encuentra incrustada y entrelazada con la desigualdad multidimensional que se observa en la estructura socioeconómica, misma que tiene raíces históricas e institucionales (De Ferranti et al, 2003). ¿Existe una relación causal entre estas diversidades y desigualdades? ¿Hasta qué grado? ¿Qué efecto tienen en las políticas? Estas son preguntas fundamentales a las cuales el libro editado por Hall y Patrinos ofrece útiles respuestas empíricas orientadas hacia las políticas.

## Las Preguntas y los Resultados

La evolución que han tenido en la última década los indicadores específicos de bienestar entre estas poblaciones indígenas es el tema de este importante libro. El estudio afirma tener cuatro preguntas rectoras, verbigracia:

1. ¿En la última década ¿han aumentado o disminuido los índices de pobreza entre las poblaciones indígenas? ¿Cuáles son los principales factores determinantes de las tendencias observadas? ¿Cómo se compara esta evolución con los cambios observados en los índices de pobreza del resto de la población?
2. En el caso de los grupos indígenas y no indígenas ¿han mejorado durante este período los principales indicadores del capital humano (resultados en educación y salud)? ¿Que factores explican estas tendencias?
3. ¿Cómo ha variado el rendimiento al capital humano entre las poblaciones indígenas y no indígenas? ¿Cómo se explican las diferencias en materia de ingresos laborales?
4. ¿Que diferencias en materia de acceder a los principales programas sociales y de reducción de la pobreza existen entre las poblaciones indígenas y no indígenas?

El estudio analiza la evidencia disponible en Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, los países que representan la mayor proporción de población indígena en la región. Las cuatro preguntas anteriores observan la evolución “relativa” de indicadores específicos con objeto de identificar brechas o diferentes tendencias entre las poblaciones indígenas y no indígenas.

Aunque existen diferencias entre los países, los principales descubrimientos se pueden resumir de esta forma:

1. Hubo pocos logros en reducir la pobreza entre las poblaciones indígenas durante la década (1994-2004) y parece ser que las poblaciones indígenas se recuperan con mayor lentitud de las crisis económicas;
2. Ser indígena aumenta las probabilidades que tiene una persona de ser pobre, y esta relación se mantiene estable a lo largo de toda la década;
3. Los diferenciales de pobreza entre los indígenas son más agudos, las desventajas en materia de ingresos laborales son relativamente grandes en la región y las poblaciones indígenas siguen teniendo menos años de educación. Las brechas en estos tres aspectos parecen estar reduciéndose;
4. Los ingresos laborales que reciben las poblaciones indígenas en relación a cada año de escolaridad son menores, y esta brecha se amplía en los niveles educativos más altos.
5. Los resultados educativos son peores entre las poblaciones indígenas como reflejo de las deficiencias que existen en la calidad de la educación, y esta situación se ve reforzada por índices relativamente elevados de trabajo infantil.;
6. Debido a que hay diferencias para acceder a los servicios de salud, persisten las grandes diferencias en los indicadores de salud de la población indígena y no indígena.
7. Los programas para reducir la pobreza no tienen igual éxito en llegar a todas las poblaciones indígenas.

Es importante subrayar el hecho de que las brechas no necesariamente significan que exista discriminación como tal. El motivo de la diferencia en los logros relativos de las poblaciones indígenas y las poblaciones no indígenas son las políticas, la diferente manera de reaccionar, los factores geográficos y otros aspectos, mismos que pueden resumirse como limitaciones en la oferta en relación a la demanda. Uno de los descubrimientos más importantes se relaciona con la existencia de importantes lagunas en la oferta, entendidas como limitaciones tanto en la cantidad como en la calidad. Los indicadores de este problema del mercado educativo son sorprendentemente claros. Si el acceso se entiende no como un concepto binario sino más bien como la continua adquisición de habilidades que representan diferentes capacidades para generar ingresos en el futuro, las lagunas en materia de acceso aún son muy grandes en América Latina. Esto es particularmente claro en el caso de las poblaciones indígenas, como lo demuestran los autores.

Aún dentro de un contexto de estructuras políticas que funcionan adecuadamente para determinar la asignación de fondos públicos e identificar las prioridades públicas, la falta de representación política de las poblaciones indígenas podría explicar la forma desigual en que responden las políticas públicas a las necesidades de las poblaciones indígenas. Esta es la naturaleza de la historia de la demanda, aunque tal vez injustamente simplificada. Dado lo anterior, los argumentos y los descubrimientos del libro deberán convertirse en una útil herramienta de apoyo para las organizaciones civiles y las instancias gubernamentales que luchan por esta causa y requieren de mayor presencia política. Sólo la miopía política podría considerar que el libro representa una amenaza para las acciones gubernamentales. Según la evidencia, lograr que la cobertura de la infraestructura pública y los servicios de salud y de educación, de mayor calidad, sea universal, es el principal reto al que se enfrentan las políticas.

En lo que se refiere a la demanda, el libro demuestra que las intervenciones públicas no necesariamente llegan a todos los grupos indígenas, pero menciona que las políticas orientadas a la demanda, tales como los programas de transferencias condicionadas de efectivo (TCE), han estado mejor dirigidas. Siempre y cuando se superen las limitaciones de la oferta, los programas de TCE parecen ser una manera eficiente de llegar a la población objetivo. El condicionamiento ha sido tema de acalorados debates en el círculo de las políticas públicas de la región. Sin embargo, la evidencia muestra que las limitaciones financieras no son el único motivo por el cual los hogares no demandan servicios públicos específicos, o no lo hacen en un nivel que resulte socialmente aceptable, en tanto que dichas inversiones representan externalidades. Schady y Araujo (2007), por ejemplo, apoyan esta opinión con base en evidencia del caso de Ecuador, uno de los países que también es analizado en el libro editado por Hall y Patrinos.

Por consiguiente, el libro no sólo muestra la existencia y las tendencias de las lagunas sino que también hace un esfuerzo por extraer lecciones en materia de políticas de los casos de los diferentes países. Se demuestra que las medidas institucionales, como las leyes en contra de la discriminación y las políticas sobre discriminación positiva, trabajan dentro de un contexto específico, donde la persistencia de las desigualdades requiere de intervenciones públicas más activas. Vale la pena mencionar que uno de los países incluidos en el libro, Bolivia, pasó por un proceso constitucional que fue motivado e impulsado por algunos problemas que se establecen en el libro.

## Divergencias Conceptuales en la Noción de “Ser Indígena”

Entre los temas que trata el libro falta un aspecto fundamental, a saber ¿qué significa ser indígena? Algunos lectores podrían considerar esto como un defecto. Sin embargo, a pesar de la relevancia que tiene este argumento, una de las fortalezas del análisis es el hecho de que no toman este camino de investigación. Esto resulta particularmente importante debido que el libro busca tener relevancia en la elaboración de políticas. Para fines de elaboración de políticas, en muchos casos es muy importante encontrar una variable que permita identificar a aquellos grupos que representan un reto específico para las políticas, sin tratar de dar una definición amplia de estos grupos en términos sociológicos, culturales o económicos. Este es el procedimiento que siguieron los autores, quienes encuentran que la variable “idioma” está correlacionada con las lagunas que reflejan las diferencias socioeconómicas sistemáticas que deben abordar las políticas. Esto no significa que los autores no comprendan la naturaleza compleja del concepto de ser indígena. Ciertamente reconocen las limitaciones de su enfoque pero establecen adecuadamente su validez para la elaboración de políticas.

Una analogía con una iniciativa similar ejemplifica esta cuestión en un diferente contexto. En 2002-2005, el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, cuya existencia permitió al gobierno establecer normas para la evaluación de políticas y hacerse responsable por los resultados alcanzados en materia de política social, se enfrentó a un reto similar y se vio sometido a presiones políticas.<sup>1</sup> La pobreza es obviamente un fenómeno multidimensional y socialmente complejo. Se ejerció presión política sobre este órgano independiente para que se iniciara un debate sobre la naturaleza multidimensional de la pobreza en vez de definir “ser pobre” basándose exclusivamente en los ingresos. Se resolvió utilizar la definición de pobreza en cuanto a ingresos, proporcionar a los encargados de elaborar las políticas y a la sociedad una útil herramienta para la rendición de cuentas, y llevar a cabo trabajos de investigación con objeto de entender los problemas de identificación que representa esta decisión metodológica.

El volumen editado por Hall y Patrinos incluye el concepto de “Desarrollo Humano (DH) en el título. Esto significa utilizar una perspectiva conceptual que es digna de discusión. El enfoque de DH, propuesto originalmente por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas en 1990, no está fundamentado exclusivamente en la teoría de las capacidades de Amartya Sen (Basu y López Calva, 2002). Existen tres pilares en este enfoque, a saber: igualdad, libertad y agencia. Hace poco, Sen propuso un nuevo concepto de la “identidad” que se relaciona con la identidad étnica (Sen, 2006). Según Sen:

i) La identidad es multidimensional. Algunos de los peores conflictos en la historia se derivan de haber reducido la identidad a una sola dimensión. Una persona tiene origen étnico, nacionalidad, género, religión, profesión, afecto, gustos, afiliación política y otras características que le permiten sentirse cerca de algunas personas y ser diferente de otras en diferentes contextos. Al final, todos somos seres humanos y cuidamos de nuestra especie, como queda claro en los debates sobre el ambiente. Las instituciones, la cultura y las políticas deben ser de tal forma que ninguna persona se sienta avergonzada o tenga que esconder uno o varios aspectos de su personalidad bajo cualquier situación.

---

<sup>1</sup> La descripción del proceso y los resultados analíticos del Comité se presentan en Szekely (2006).

ii) Se puede elegir la identidad. Debe preservarse la libertad étnica con objeto de que la gente pueda elegir la identidad que desee adoptar conforme a su origen, historia, situación y preferencias. La identidad no debe ser impuesta. Los responsables de elaborar las políticas, los políticos y los científicos sociales también han cometido errores al concentrarse en la “conservación cultural” en vez de en la “libertad cultural”.

Si ha de adoptarse la perspectiva del desarrollo humano en el análisis y diseño de políticas orientadas a las poblaciones indígenas, deben respetarse estos dos principios.

## **¿De Aquí Hacia Dónde? Algunas Ideas**

El libro editado por Hall y Patrinos presenta evidencia sustentada sobre la evolución de los indicadores de bienestar de la población indígena durante la última década. Es una referencia clave para entender los patrones, las diferencias entre los países que se estudian, y la diversidad de políticas que se han probado con diferentes niveles de énfasis, compromiso y éxito. Aún considera que, básicamente, las poblaciones indígenas son un grupo relativamente homogéneo. Este puede deberse a limitaciones en la información y a la necesidad de establecer las brechas que existen entre las poblaciones indígenas y no indígenas como un primer paso. Sin embargo, será interesante estudiar más aspectos, como el diferente desarrollo de los grupos indígenas dentro de un contexto institucional y cultural similar, pero con diferentes niveles de exposición a los mercados y al comercio, por ejemplo. En México, por ejemplo, algunos grupos mayas de la península de Yucatán han evolucionado en comunidades muy diferentes si se comparan con los mixtecos de Oaxaca o los tzetzales de Chiapas. ¿Existen aspectos geográficos que expliquen estos diferentes patrones? ¿Es la exposición a mercados más desarrollados y a esquemas de protección social lo que explica la más rápida mejoría de las condiciones socioeconómicas de algunos grupos? Un segundo aspecto se relaciona con el hecho de que los diferentes grupos indígenas también responden de manera diferente a las intervenciones públicas. ¿Tienen las TCE efectos heterogéneos entre las poblaciones que tienen diferentes tradiciones étnicas o las poblaciones que están más expuestas a ambientes más urbanizados? De ser así ¿por qué? Estas son las preguntas para las cuales se requiere mayor información y cuya respuesta ayudaría a los encargados de elaborar las políticas a diseñar mejores intervenciones. Puede aprenderse mucho cuando se entienden las brechas que existen entre las poblaciones indígenas y las no indígenas, pero también de las diferencias que existen entre las mismas poblaciones indígenas. En la búsqueda de igualdad, se debe comprender la diversidad.

## Referencias

**Basu, Kaushik y Luis Felipe López-Calva.**

“Functionings and Capabilities.” Capítulo 21 en *Handbook of Social Choice and Welfare* 19, Vol 2, editado por Kenneth J. Arrow, Amartya K. Sen y Kotaro Suzumura. Amsterdam: Elsevier-North-Holland, 2007.

**De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Francisco H. G. Ferreira y Michael Walton.**

*Inequality in Latin America: Breaking with History?*. Washington D.C.: World Bank Publications, 2004.

**Schady, Norbert y Caridad Araujo.** “Cash Transfers, Conditionality, and School Enrollment in Ecuador.” Washington, D.C.: El Banco Mundial, 2006. Mimeo.

**Sen, Amartya.** *Identity and Violence: The Illusion of Destiny*. New York: W.W. Norton and Company, Inc., 2006.