

N° 447

EL DERECHO A LA  
EDUCACIÓN  
INTERCULTURAL  
BILINGÜE Y LA  
POLÍTICA FISCAL  
EN PERÚ

Pedro Francke

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 447

## **EL DERECHO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE Y LA POLÍTICA FISCAL EN PERÚ**

Pedro Francke

Noviembre, 2017

DEPARTAMENTO  
DE **ECONOMÍA**



DOCUMENTO DE TRABAJO 447

<http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/DDD447.pdf>

El derecho a la educación intercultural bilingüe y la  
política fiscal en Perú  
Documento de Trabajo 447

© Pedro Francke Ballve (autor)

Editado e Impreso:

© Departamento de Economía – Pontificia Universidad Católica del Perú,

Av. Universitaria 1801, Lima 32 – Perú.

Teléfono: (51-1) 626-2000 anexos 4950 - 4951

[econo@pucp.edu.pe](mailto:econo@pucp.edu.pe)

<http://departamento.pucp.edu.pe/economia/publicaciones/documentos-de-trabajo/>

Encargado de la Serie: Jorge Rojas Rojas

Departamento de Economía – Pontificia Universidad Católica del Perú,

[jorge.rojas@pucp.edu.pe](mailto:jorge.rojas@pucp.edu.pe)

Primera edición – Noviembre, 2017.

Tiraje: 50 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-17433.

ISSN 2079-8466 (Impresa)

ISSN 2079-8474 (En línea)

Se terminó de imprimir en diciembre de 2017.

# EL DERECHO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE Y LA POLÍTICA FISCAL EN PERÚ

Pedro Francke

## Resumen

Para la educación peruana, el problema de la calidad aparece hoy como el mayor problema, habiéndose logrado niveles de cobertura de primaria ya casi universales al año 2000. En las escuelas EIB (ubicadas en zonas indígenas y cuyos docentes debieran enseñar usando también la lengua originaria) solo el 26,5% de estos estudiantes obtuvieron el nivel de satisfactorio en comprensión lectora; existe una brecha enorme de 23 puntos en relación al resto del país.

Es necesaria una pedagogía bilingüe, que respete su propia cultura y entable un diálogo con ella. La educación intercultural bilingüe ha tenido avances muy tardíos y limitados 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.

Consolidado el Perú como un país de ingresos medios-altos, habiendo gozado de una década de fuerte crecimiento económico y auge fiscal gracias al boom de las materias primas, el Estado ha destinado recursos al derecho a la educación de manera muy insuficiente. Durante el periodo de “vacas gordas” que tuvo la economía peruana, del 2004 al 2014, apenas 14% del gasto adicional realizado por el Estado se destinó a educación.

Para la Educación Intercultural Bilingüe el tratamiento presupuestal fue discriminatorio en extremo, 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, Política Fiscal, Interculturalidad, Pueblos indígenas, Derechos sociales  
Códigos JEL: H52, I24, I28

## Abstract

The main problem of education in Peru is the quality of it, having achieved almost universal coverage of primary education by 2000. In intercultural bilingual schools (localized in indigenous areas and whose teachers should use native languages) only 26,5% of its students achieved a satisfactory level in reading comprehension, 23 percent less than the rest of the children.

A bilingual pedagogy is necessary that respects its own culture and engages in a dialogue with it. In Peru, the intercultural bilingual education has had a late and limited development in the last five-year period, with the production of educational materials in native languages, pedagogical advice in bilingual schools, scholarships for those who pursue studies in bilingual intercultural education and the formulation of a National Plan.

Peru has established itself as a high-medium income country after a decade of rapid economic growth and fiscal boom thanks to the high prices of commodities. However, insufficient resources have been oriented towards education. During the times of plenty 2004-2014, only 14% of the additional public expenditures were spent in education.

For Intercultural Bilingual Education, the budget was very small: only 0,6% of the education budget and 0,1% of total public budget in 2016, in a country where between one quarter and one sixth of the population is indigenous.

Key Words: Education, Fiscal Policy, Intercultural, Indigenous people, Social Rights

JEL Code: H52, I24, I28

## EL DERECHO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE Y LA POLÍTICA FISCAL EN PERÚ

Pedro Francke<sup>1</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

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 nacieron, su lengua materna, el color de su piel o su religión, en una flagrante violación de su derecho a la educación. Es obligación del Estado destinar recursos a la provisión de una educación de calidad a dichos grupos, y dicha enseñanza debe estar adaptada específicamente a cada uno de ellos. Es decir, la población indígena y afrodescendiente debe tener una educación que se adecúe a sus características y culturas.

Para la educación peruana, el problema de la calidad aparece hoy como el mayor problema, habiéndose logrado niveles de cobertura ya casi universales en el nivel primario en el cambio del milenio. Por otro lado, aun cuando en los niveles inicial y secundario se observa una tasa de matrícula neta de 80%, esta es significativamente mayor a la que se encontraba 15 años atrás, reduciéndose de manera importante las brechas de los grupos de menores ingresos rurales e indígenas. No se debe olvidar, sin embargo, que aún son analfabetas miles de indígenas (17%) y mujeres rurales (23%), no apreciándose mayores esfuerzos del estado para asegurar su derecho a la educación, el que no debe entenderse limitado solamente a la niñez y juventud, sino a todo lo largo del ciclo de vida de las personas.

Siendo la baja calidad de la educación una de las grandes violaciones a los derechos sociales en el Perú, este problema que afecta de manera general a amplios sectores de la población (exceptuando los más ricos que pueden pagar una educación privada de calidad) recae sobre manera en las poblaciones indígenas. El derecho a una educación de calidad es, además, un elemento fundamental para poder avanzar en reducir las enormes brechas y discriminaciones que sufren los indígenas en relación al disfrute de sus derechos en general, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales. Por ello, debe considerarse como un elemento muy importante de la calidad que la educación se adapte a la lengua materna en la que han aprendido a hablar y/o que se habla en los hogares de los niños y niñas mediante una pedagogía bilingüe, que respete su propia cultura y entable un diálogo con ella.

Al mismo tiempo, en las pruebas internacionales de desempeño educativo PISA, el Perú obtuvo uno de los puntajes más bajos en la evaluación de Comprensión Lectora, por detrás

---

<sup>1</sup> Agradezco la eficiente colaboración de Daniela Solís y Elio Costilla en este trabajo, y los valiosos comentarios de Sergio Chaparro y el equipo del Center for Economic and Social Rights que promovieron su realización.

de Brasil y Chile y muy por debajo del promedio de los países de la OECD. Para la evaluación matemática, el Perú estuvo debajo de Chile, Uruguay, Costa Rica, Colombia y México, con cerca del 60% de sus estudiantes de 15 años clasificados en el nivel 1 en el que “los estudiantes tienen un conocimiento científico tan limitado que sólo se puede aplicar a pocas situaciones que conocen” (OECD: p.25). Es decir, en el Perú los niños y niñas van al colegio pero aprenden muy poco.

Las deficiencias mayores en la calidad de la enseñanza dirigida a la población rural e indígena, afectando sus derechos, se observa en los resultados de las evaluaciones rendidas, como es la prueba ECE para cuarto grado de primaria que evalúa a las escuelas EIB (ubicadas en zonas indígenas y cuyos docentes debieran enseñar usando también la lengua originaria). En el 2015 solo el 26,5% de estos estudiantes obtuvieron el nivel de satisfactorio en comprensión lectora (donde los alumnos logran los aprendizajes esperados para el ciclo); aunque esto es un avance respecto del 13,4% del 2008, el déficit de aprendizajes es muy grande. Además, existe una brecha enorme en relación a los estudiantes del segundo grado en general que obtuvieron el nivel satisfactorio (49.8% 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 2 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.

A pesar de su casi nula presencia en la agenda política y presupuestal de hace unos años, la educación intercultural bilingüe ha tenido avances en el último quinquenio, siendo asumida como una política pública priorizada, y se han establecido metas, presupuesto y medidas para implementarla. Es así que en el 2016 se aprobó el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, que orienta la implementación de la política pública de EIB en las diferentes instancias educativas. Además de dicha iniciativa, 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 en EIB. Son sin embargo apenas unos primeros e insuficientes pasos cuya cobertura está lejos de llegar a todas las escuelas EIB.

Por otro lado, la población afrodescendiente también se encuentra en una situación de vulnerabilidad, invisibilidad y discriminación que socava sus derechos. Con respecto al derecho a la educación, esta persistente desigualdad ha sido evidenciada por la Defensoría del Pueblo (2011), que 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. Ante esta situación, es necesario que se diseñe e implemente una estrategia que permita incorporar en las políticas públicas del Estado el enfoque de inclusión y equidad, la cultura afroperuana en el currículo nacional y una mejor recopilación de datos en las encuestas.

Consolidado el Perú como un país de ingresos medios, habiendo gozado de una década de fuerte crecimiento económico y auge fiscal gracias al boom de las materias primas, el Estado ha desarrollado políticas y destinado recursos al derecho a la educación de manera muy tardía e insuficiente. Recién a partir de 2011, luego de 8 años de boom de crecimiento económico e ingresos fiscales, el gobierno comienza a invertir en EIB. No hay, sin embargo, esfuerzo o política alguna en relación a la población afrodescendiente, su educación y la necesidad de una adaptación cultural de la misma.

Un elemento fundamental para poder avanzar en el derecho a la educación es que se realicen, como señalan los pactos internacionales al respecto, los mayores esfuerzos posibles para ello, incluyendo la asignación de recursos presupuestales. El gasto en educación está relacionado con el rendimiento de los estudiantes, habiendo estudios internacionales que corroboran dicha asociación. El Perú tiene lamentablemente un gran déficit a este respecto ya que su gasto en educación, como porcentaje del PBI, es menor en comparación con el promedio de América Latina (Perú 3,5% el 2014<sup>2</sup>, LAC 4,95%<sup>3</sup>)

Si bien esta realidad viene desde mucho tiempo atrás, en la última década ha habido oportunidades desaprovechadas y lo avanzado enfrenta en la actualidad un riesgo significativo de retroceso. La oportunidad desaprovechada se registró durante el periodo de “vacas gordas” que tuvo la economía peruana, generado por los altos precios de las materias primas a partir del 2004. Sin embargo, hasta el 2011 el gasto en educación como porcentaje del PBI seguía siendo 2,6%, similar a una década atrás, a pesar de que el Acuerdo Nacional (2002) estableció que debía aumentar en 0,25% del PIB cada año. Es recién después del 2011 que se observa un alza del gasto en educación como porcentaje del PBI, que pasa en un quinquenio de 2,6% a 3,8% del PBI. Si analizamos solamente los años del boom minero, considerando como tal del 2004 al 2014, del gasto adicional realizado por el Estado un 14% se destina a educación, porcentaje incluso menor a lo que educación representa en el presupuesto.

Para la Educación Intercultural Bilingüe el tratamiento presupuestal fue discriminatorio en extremo. El 2011 su presupuesto era de apenas 14 millones de soles. Esta cifra subió a 142 millones gastados en EIB el 2016, pero eso constituye apenas el 0,6% del presupuesto en educación y el 0,1% del gasto público total. Para un país donde entre un sexto y una cuarta parte de la población es indígena, la proporción es ínfima. Pero si a la EIB se le ha destinado una muy pequeña parte de la recaudación adicional generada, existe además un problema previo, ya que el estado solo ha capturado una pequeña parte de la renta minera extraordinaria producida durante el boom minero, calculada en 139,000 millones de dólares para el periodo 2003-2015. En síntesis, durante el boom minero, a pesar de que hubo abundantes recursos económicos el estado prefirió dejar que la mayor parte de las

---

<sup>2</sup> Cálculo propio. Fuentes: SIAF para gasto público, BCRP para PBI. Para el 2016 fue de 3,8%, usamos acá 2014 con fines comparativos.

<sup>3</sup> CEPAL (2016). “Panorama Social de América Latina 2015”, gráfico II.5 página 66, para 2013-2014

ganancias se quedaran en las empresas privadas y no priorizó el derecho a la educación indígena.

Pasado el auge del boom minero, la política fiscal del nuevo gobierno se ha decidido por una de ajuste del déficit y tímidas medidas recaudatorias, que obligan a una política de recorte del gasto corriente que puede afectar al sector educación y, en particular, frenar e incluso llevar a retroceder en cuanto al derecho a una educación de calidad. El BCRP (2016) estima que el 2017, para reducir el déficit a 2,5% del PBI, el gasto corriente del gobierno (siendo el gasto en educación en un 85% gasto corriente) se reducirá en 0,2% del PBI; sin embargo ello depende de que la recaudación tributaria aumente 0,7% del PBI, para lo cual el gobierno apuesta a una medida excepcional de favorecer el retorno de capitales peruanos en el exterior. Los desastres climáticos vividos en la primera mitad del año han reforzado la necesidad del gasto en infraestructura para la reconstrucción de las zonas afectadas, lo que puede poner presión adicional contra el gasto social.

En estas circunstancias, resulta urgente discutir una política mediante la cual se asegure que no habrá retrocesos en el presupuesto educativo, y en especial para el grupo más afectado en sus derechos como es la población indígena y afrodescendiente.

## II. DERECHO A LA EDUCACIÓN, DESIGUALDAD E INTERCULTURALIDAD

En el Perú de hoy, las agudas desigualdades configuran uno de los grandes problemas nacionales, existiendo una fractura social crítica en relación a los pueblos indígenas, cuya falta de disfrute de derechos y en particular del derecho a la educación es particularmente importante.

Diversos pensadores nacionales han encontrado en las diferencias inter-étnicas y en las dificultades en lograr una verdadera igualdad, una de las causas profundas de los problemas de subdesarrollo y débil gobernabilidad. Desde el clásico estudio de Julio Cotler “Estado, Clases y Nación” hasta los más recientes trabajos de Rosemary Thorp y Maritza Paredes sobre “La etnicidad y la persistencia de la desigualdad. El caso peruano,” las diferencias y discriminaciones hacia los grupos étnicos originarios en una república con un fuerte déficit democrático y marcada por el colonialismo han sido señalados como claves explicativas centrales de los grandes problemas nacionales. En estas visiones del Perú, las desigualdades en la educación han sido vistas con particular preocupación (Figueroa 2001).

A nivel internacional, el derecho a la educación es considerado uno de los derechos sociales fundamentales desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada en 1948 (con el voto a favor del Perú). Los conocimientos y habilidades que logren adquirir los niños, jóvenes y adultos los habilitan a cuidar su salud, tener un trabajo digno y poder ejercer su ciudadanía. En la salud, la educación de las mujeres tiene marcada influencia en la salud y nutrición de sus hijos, así como en las posibilidades de las propias mujeres de tener derechos sexuales y reproductivos y acceso a la atención de salud. La

violencia intrafamiliar, que afecta duramente a niños y mujeres, está inversamente relacionada al nivel educativo.

Adicionalmente, la educación como formadora de imaginarios colectivos y como espacio de igualdad que permite reducir la desigualdad de oportunidades y ampliar la movilidad social, se constituye en pilar fundamental en la formación de ciudadanía, nación y democracia.

A nivel mundial los Objetivos del Desarrollo Sostenible han considerado entre sus metas para el 2030 la de “Velar por que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad”. Asimismo, reconociendo la importancia de las brechas y discriminaciones existentes en relación al goce del derecho a la educación, los ODS especifican que se debe “eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso de las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad”.

Regresando al Perú, las investigaciones muestran que desde el punto de vista económico 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, esta diferencia educativa representa el 23% de la desigualdad total de ingresos (Saavedra, Jaime y Díaz 1999, cuadro 13 página 49)<sup>4</sup>. Otras 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. Esto no significa negar que hay también discriminación en el mercado de trabajo para 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 han planteado Figueroa (2003), para quien las barreras existentes al derecho a la educación configuran la base de la exclusión económica de los pueblos indígenas.

Los estudios que han comparado la importancia relativa de la exclusión, entendida como las desigualdades en el acceso a la educación tanto en cobertura como en calidad, frente

---

<sup>4</sup> Saavedra, Jaime y Díaz (1999): “Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales”. Santiago: CEPAL. 80 p. *Reformas económicas*, 34, aunque el dato podría estar sobreestimado dado que el estudio utiliza como fuente las encuestas de hogares que, según la literatura económica, dejan de lado los ingresos del pico de la pirámide; ver por ejemplo Atkinson, Anthony (2015): “Inequality: What can be done”, Harvard University Press y Malinovic, Branko (2016): “Global inequality”, Harvard University Press.

a la discriminación, entendida como las diferencias de ingresos para personas con los mismos años de estudios en el mercado de trabajo, han encontrado que la exclusión educativa es más importante. Por ejemplo Figueroa y Barrón (2005) encuentran que mientras que para igual nivel educativo hay similar misma probabilidad de contratación, el problema mayor radica en que quienes provienen de etnias originarias no 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, a pesar de que durante décadas, siglos en realidad, ésta ha estado cargada de un contenido “civilizador” occidental discriminatorio hacia las culturas originarias. Como señala Patricia Ames (2010) revisando cinco décadas de estudios antropológicos 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, punto de vista que se ha mantenido a pesar de que tales expectativas han sido defraudadas más de una vez.

Esta exclusión, que configura una negación en la práctica del derecho a la educación, comprende un componente de acceso y un componente de calidad. Los excluidos, y los pueblos indígenas en particular, requieren que sus niños, niñas y adolescentes puedan asistir a una institución educativa para de esa manera aprender a leer y a escribir y adquirir los distintos aprendizajes considerados básicos para la vida, el trabajo y la transformación de sus propios pueblos, en condiciones de igualdad y disfrute pleno de sus derechos.

La calidad de dicha educación es también de primordial importancia. Por un lado, porque 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<sup>5</sup>, siguen sin disfrutar efectivamente del derecho a la educación. Esto ha planteado el tema de 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.

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”.

---

<sup>5</sup> Ver Figueroa (2010).

Es en ese sentido que el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos indígenas, que ha ido suscrito por el Perú hace más de dos décadas, establece en su artículo 28 que “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. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo”.

Sin embargo, incluso esta visión de la calidad de la educación para los pueblos indígenas es aún una mirada restringida. Una educación de calidad no puede entenderse como aquella que ‘trasplanta’ a los niños una serie de conocimientos pre-definidos desde una cultura hegemónica ajena a sus pueblos y su entorno social, mucho menos la búsqueda de una imposición cultural homogenizadora. La educación tiene que ser una adaptada a las propias necesidades de cada cultura y territorio, incluyendo la lengua como un elemento de particular importancia en toda cultura humana, permitiendo su continuidad histórica y facilitando la búsqueda de 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 cantidad 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 en ese sentido que el Convenio 169 de la OIT establece que “Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas”.

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.

Para convertir en realidad esta política, la educación intercultural bilingüe establece demandas de recursos adicionales, en la medida que los profesores requieren una formación especial y los materiales y la capacitación docente deben ser adaptadas 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 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. A pesar de ello, la dedicación de recursos a la educación intercultural bilingüe no ha merecido ni acuerdos y metas específicas, ni un presupuesto adecuado; solo hace pocos años empezaron a desarrollarse políticas orientadas hacia el derecho a la educación de los pueblos indígenas.

### III. LAS BRECHAS EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Es necesario, antes de presentar los datos y el análisis, una precisión metodológica sobre el alcance de lo “indígena”. En el caso del Perú, se ha definido administrativamente<sup>6</sup> en el Perú como pueblos indígenas solamente a aquellos con una lengua originaria, lo que es también de uso común en el manejo de datos estadísticos<sup>7</sup>. Sin embargo, de esta manera se deja de lado tanto a afrodescendientes (que hablan castellano) como a pueblos andinos que por diversas razones históricas han perdido su lengua, sin que ello necesariamente indique que no tengan rasgos culturales específicos, como es el caso notorio de la sierra norte, la costa norte y la población andina que ha migrado a colonizar la selva, así como de algunas poblaciones amazónicas desplazadas a partir de la semi-esclavitud a la que fueron sometidas durante explotación del caucho.

Algunos investigadores (Figueroa 2009) por eso, han preferido establecer como excluidos por razones étnicas a todas las poblaciones rurales y de fuera de Lima. Otros han discutido sobre los indicadores de lengua materna o de autoidentificación para diferenciar a los indígenas y utilizado otras metodologías<sup>8</sup>. De acuerdo al Banco Mundial (2015) “El uso de los idiomas nativos como criterio de identificación está en decadencia debido a que puede crear distinciones rígidas e irreales entre quién es y quién no es indígena. De hecho, Perú es el único país que todavía incluye la lengua materna como única variable para identificar a los pueblos indígenas en sus censos”. Existe además una diferencia marcada entre los pueblos indígenas andinos, en relación con el mundo occidental desde hace 5 siglos, y algunas etnias amazónicas con contactos muy posteriores, algunos incluso recientes,

---

<sup>6</sup> Según la “Base de datos de pueblos indígenas del Perú” del Ministerio de Cultura: <http://bdpi.cultura.gob.pe/lista-de-pueblos-indigenas>

<sup>7</sup> Ver por ejemplo “Estado de la niñez indígena en el Perú”, INEI-UNICEF 2010.

<sup>8</sup> Algunos balances son los de Valdivia, Néstor (2011): “El uso de categorías étnico/raciales en censos y encuestas en el Perú: balance y aportes para una discusión”, Documento de Investigación 60, GRADE, Lima, y el de Santos, Martín (2014): “La discriminación racial, étnica y social en el Perú: balance crítico de la evidencia empírica reciente”, en Debates en Sociología N° 39, 2014, pp. 5-37, Lima PUCP. Algunas metodologías innovadoras son las de Ñopo, Hugo, Jaime Saavedra, Máximo Torero y Martín Moreno (2004): “Discriminación étnica y de género en el proceso de contratación en el mercado de trabajo de Lima Metropolitana Moreno”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, que usan un método de clasificación racial por entrevistadores calificados, y la de Yamada, Gustavo y F. Galarza (2013): “Discriminación laboral en Lima: el rol de la belleza, la raza y el sexo”, CIES, Lima, que usan una clasificación de raza en base a apellidos.

algunos incluso habiendo optado por el aislamiento voluntario. Como se ve, la problemática de lo indígena es compleja en el Perú<sup>9</sup>.

Habiendo razones para preferir un enfoque amplio antes que restringido en relación a las poblaciones indígenas, en este trabajo presentamos en primer lugar las estadísticas y datos referidos a la población rural en general, que como se ve pueden ser entendidos como asociados a los pueblos originarios de una manera genérica, y que sufre hay marcadas desigualdades. Posteriormente, presentamos en una sección aparte los datos y el análisis referidos exclusivamente a pueblos indígenas siguiendo la definición oficial / administrativa del estado peruano que utiliza el lenguaje como el marcador que los identifica<sup>10</sup>.

## A. Incumplimiento de Mínimos en el Derecho a la Educación

### 1. *Analfabetismo*

“El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo”.

*Constitución Política del Perú. Artículo 17, párrafo 4.*

La más clara violación del derecho a la educación es el analfabetismo, la falta de capacidad de poder leer y escribir, forma privilegiada de comunicación y habilidad indispensable para otros aprendizajes. “Los jóvenes y adultos que tienen dificultades con la lectura, la escritura y la aritmética básica son más vulnerables a la pobreza, la exclusión social, el desempleo, la mala salud, [...], el desplazamiento y la migración, así como a los desastres naturales o producidos por el hombre” (UNESCO 2013:18), por lo que la alfabetización se considera un objetivo mínimo a alcanzar para asegurar que la persona tenga todas las oportunidades que la sociedad le pueda brindar.

Uno de los objetivos primordiales del proceso educativo es asegurar niveles de alfabetización necesarios para la inclusión de la población en los procesos sociales, políticos y económicos de la sociedad, de manera de poder efectivamente ejercer su ciudadanía: “La alfabetización, de hecho, no tiene edad, se desarrolla dentro y fuera del sistema escolar, y a lo largo de toda la vida. No sólo es una herramienta indispensable para la educación y el aprendizaje permanente, sino un requisito esencial para la ciudadanía y el desarrollo humano y social” (Martínez, Trucco y Palma 2000).

Con esos considerandos, el Acuerdo Nacional aprobado el 2002 establece en su Acuerdo 12 inciso (h) que se “erradicará todas las formas de analfabetismo invirtiendo en el diseño

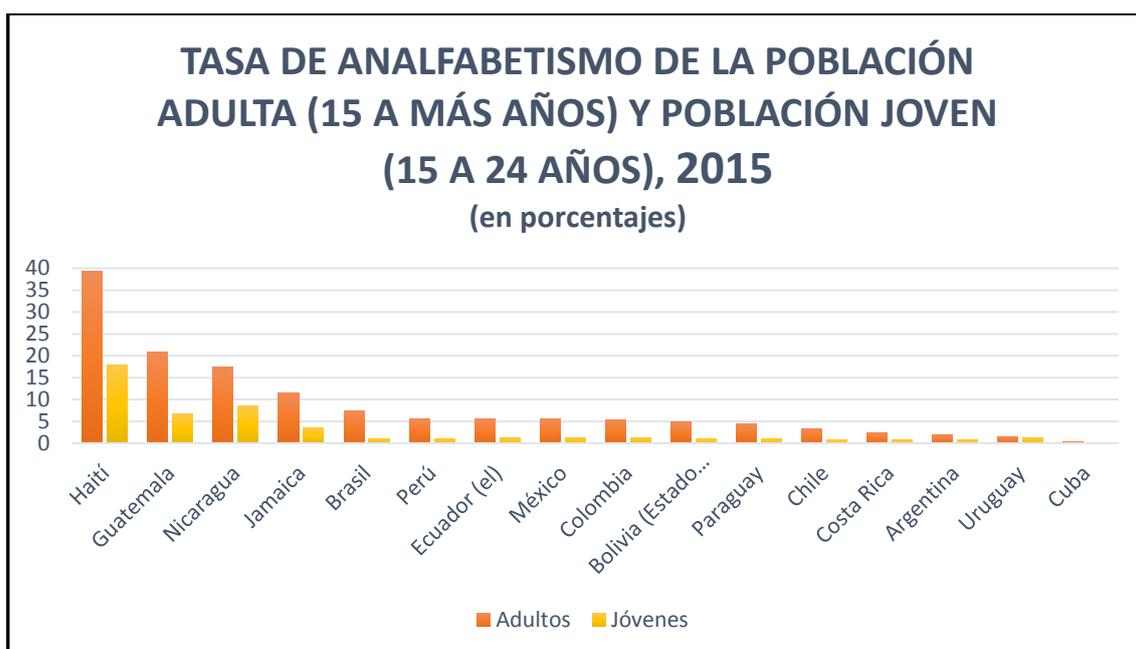
<sup>9</sup> Ver por ejemplo Aparicio, Pedro y Richard E. Bodmer (2009): “Pueblos indígenas de la Amazonía peruana”, CETA, Iquitos, Perú, o Degregori, Carlos I (2000): “No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana”, IEP, Lima.

<sup>10</sup> Algunos otros trabajos usan como indicador el de autoidentificación étnica, sin embargo este método tampoco está exento de críticas y no se ha usado en muchas de las Encuestas nacionales de Hogares sobre la base de las cuales se construyen la mayor parte de las estadísticas sociales en el Perú.

de políticas que atiendan las realidades urbano marginal y rural”, poniendo como metas que “Al 2006 la tasa de analfabetismo se reducirá a 9% y al 2011 a 5,9%” y “Alcanzar una reducción de la tasa de analfabetismo mayor al 0.5% promedio anual en contextos bilingües”.

Internacionalmente se mide la tasa de analfabetismo como la proporción de personas de 15 y más años de edad que declara no saber leer y escribir respecto a la población total en dicho rango de edad. Hay que señalar que esta tasa refleja los rezagos acumulados en materia de acceso a la educación de la población adulta, incluyendo su asistencia o no al sistema educativo en los años de su niñez (en algunos casos muchas décadas atrás) así como a programas de alfabetización y educación de adultos.

En el Perú, todavía un 6 por ciento de la población de mayor de 15 años es analfabeta<sup>11</sup>. Es una tasa alta que significa que en el Perú hay 1’300,000 personas que no saben ni leer y escribir, un porcentaje bastante mayor al de otros países vecinos como Chile, Colombia o Costa Rica; pero inferior al promedio latinoamericano que era de cerca de 9% hacia el 2010 (causado sobre todo por Brasil), según la base de datos oficial del Instituto de Estadísticas de la UNESCO.



Fuente: Unesco Institute for Statistic. Elaboración propia.

En las zonas rurales, el analfabetismo es mucho mayor, llegando a 7% entre los hombres y 23% entre las mujeres. Al analizar por grupos de edad, se aprecia que los grupos de mayor edad presentan las tasas más altas de analfabetismo, que son todavía mucho mayores para las mujeres. Por otro lado, el Perú registra cerca del 1% de la juventud siendo analfabeta,

<sup>11</sup> Al 2015 según Encuesta nacional de Hogares. Fuente: ESCALE: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares. Referencia a Perú: Indicadores de Educación por Departamentos, 2005-2015, pp.133.

una de las tasas más bajas de la región, con lo que se cumple la meta establecida en los Objetivos del Milenio, y logra que su tasa absoluta de analfabetismo en mayores de 15 años vaya disminuyendo más rápidamente que el promedio regional. Sin embargo, entre los mayores de 65 años en las zonas rurales el analfabetismo llega a 28% para los hombres y un 73% para las mujeres; es decir, 3 de cada 4 mujeres adultas mayores en el campo no saben leer ni escribir, mostrando una afectación muy grande a su derecho a la educación<sup>12</sup>.

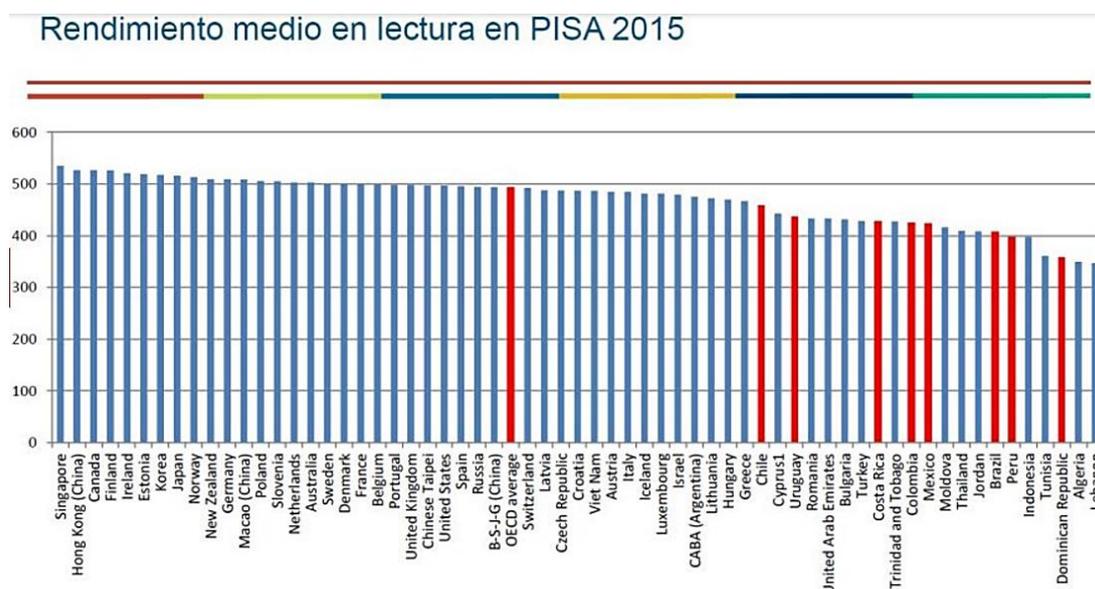
## 2. Logros de aprendizaje

Un indicador muy importante del derecho a la educación es si los niños y niñas han logrado los aprendizajes básicos. Si bien el analfabetismo entre los jóvenes ha llegado a una tasa mínima, en muchos casos esto puede convivir con habilidades muy reducidas, significando barreras muy importantes para el disfrute de su derecho al trabajo, a la salud y a la participación ciudadana.

Para medir ello se utilizan internacionalmente pruebas estandarizadas, que si bien tienen limitaciones por las áreas de aprendizaje cubiertas y el método utilizado, tiene como ventaja la posible comparación que se puede realizar para evaluar el desempeño de los estudiantes a lo largo del tiempo y entre distintos grupos sociales.

En relación a pruebas comunes internacionales, el Perú ha participa en cuatro pruebas PISA a lo largo del tiempo: en el año 2000, 2009, 2012 y 2015.

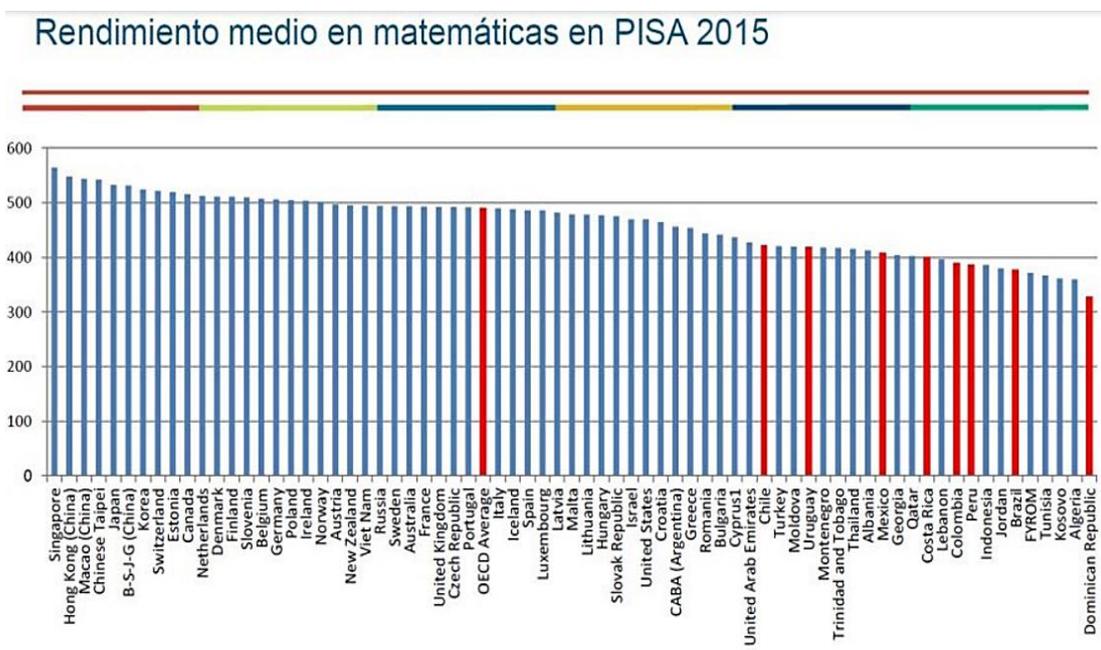
A continuación se presentan los resultados para la evaluación de Comprensión Lectora del año 2015.



<sup>12</sup> Al 2015 según Encuesta nacional de Hogares. Fuente: ESCALE: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares. Referencia a Perú: Indicadores de Educación por Departamentos, 2005-2015

Como se puede observar, el Perú obtuvo uno de los puntajes más bajos en la evaluación de Comprensión Lectora, superando únicamente a Indonesia, Turquía y República Dominicana; empero, está por detrás de Brasil y Chile, manteniéndose muy por debajo del promedio de los países de la OECD. Para la evaluación matemática, el Perú se desempeñó de manera más favorable que Brasil, pero por debajo de Chile, Uruguay, Costa Rica, Colombia y México.

En el siguiente cuadro se muestra el desempeño por niveles del Perú y del resto de América Latina. Nuestro país posiciona cerca del 60% de sus estudiantes de 15 años en el nivel 1 o en el nivel inferior a 1, en el que “los estudiantes tienen un conocimiento científico tan limitado que sólo se puede aplicar a pocas situaciones que conocen” (OECD: p.25). Estos resultados se asemejan a los obtenidos en Brasil o Colombia, pero distan mucho de acercarse a la media de los países OECD, quienes poseen más del 80% de su población joven por encima del nivel 2.



### 3. Tasa de terminación escolar

La culminación o terminación de la educación primaria y de la educación secundaria son una medida clave del derecho a la educación de niños y niñas, al medir la proporción de ellos que ha logrado completar estos ciclos básicos de educación, lo que puede frustrarse por inasistencia escolar, por deserción, por repeticiones sucesivas y, en muchas cosas, por una combinación de todas estas.

De acuerdo a los datos oficiales del MINEDU (ESCALE), un 13.6% de niños y niñas no terminan la educación primaria y un 27.8% no terminan la secundaria.

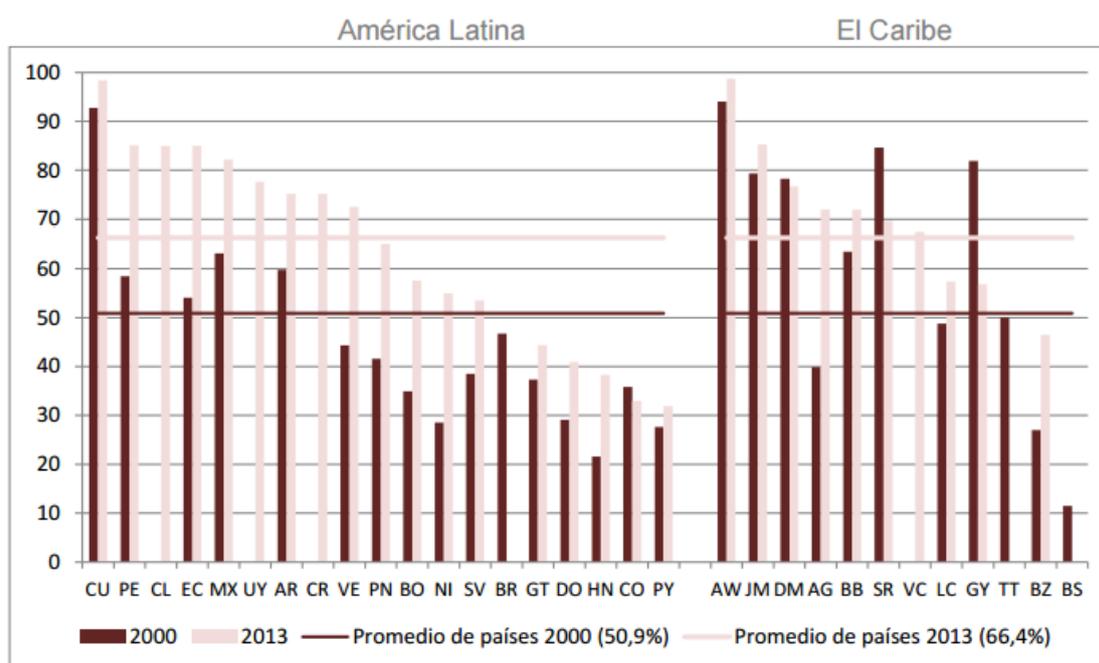
#### 4. Tasa neta de matrícula

Para el nivel inicial, de 3 a 5 años, un 19.9 % de niños y niñas no estaba matriculado en el 2015 (INEI 2016).

Ampliar las oportunidades de aprendizaje de los niños y niñas de 3 a 5 años es deber de cada país, y como se puede observar en el siguiente gráfico de OREALC/UNESCO, las políticas y los programas de educación de la primera infancia en los países de la región han avanzado para lograr expandir lentamente el acceso de los niños pequeños a la educación preprimaria.

En efecto, el promedio regional de la tasa neta de matrícula en educación preprimaria fue de un 66,4% en 2013. En la región se constata una enorme heterogeneidad de situaciones en esta materia, la cual abarca desde un grupo de países con cobertura preprimaria alrededor de 80% (Perú en el año 2013) hasta otros con cobertura inferior al 40%.

Tasa neta de matrícula en educación preprimaria 2000-2013 (31 países incluidos)



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS, febrero 2015

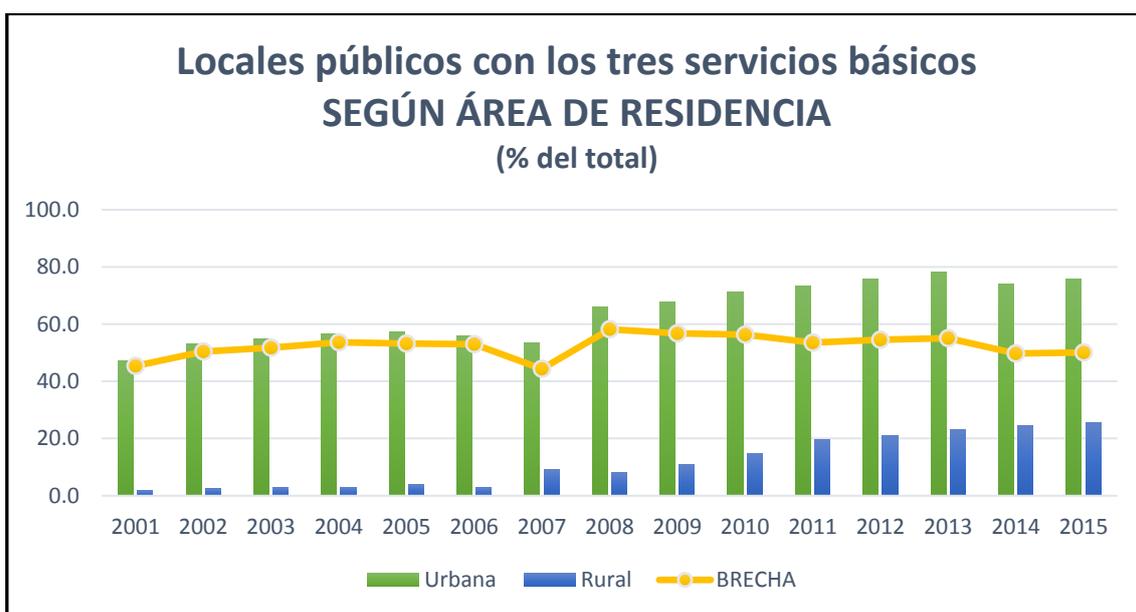
La tasa neta de matrícula escolar primaria es la proporción de la población con edades de 6 a 11 años que están matriculados en el nivel primario. En el Perú un 91.4 % de niños estuvieron matriculados en el año 2015 (INEI 23016). Sin embargo la asistencia total en ese grupo de edad es del 99% porque algunos se han atrasado en la pre-primaria. Estos datos mostrarían que hay una asistencia universal a la educación primaria, aunque con un retraso en un porcentaje significativo, lo que posteriormente influye en dificultar que estos niños y niñas culminen ese primer ciclo educativo.

Para la secundaria, dicha fuente indica que para el 2015 la tasa neta de matrícula secundaria era de 83,4% aunque los resultados UNESCO-IEU: Instituto de Estadísticas de

la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, muestran que la tasa neta de matrícula a educación secundaria de la población de 12 a 16 años fue de 78.38% para el año 2014.

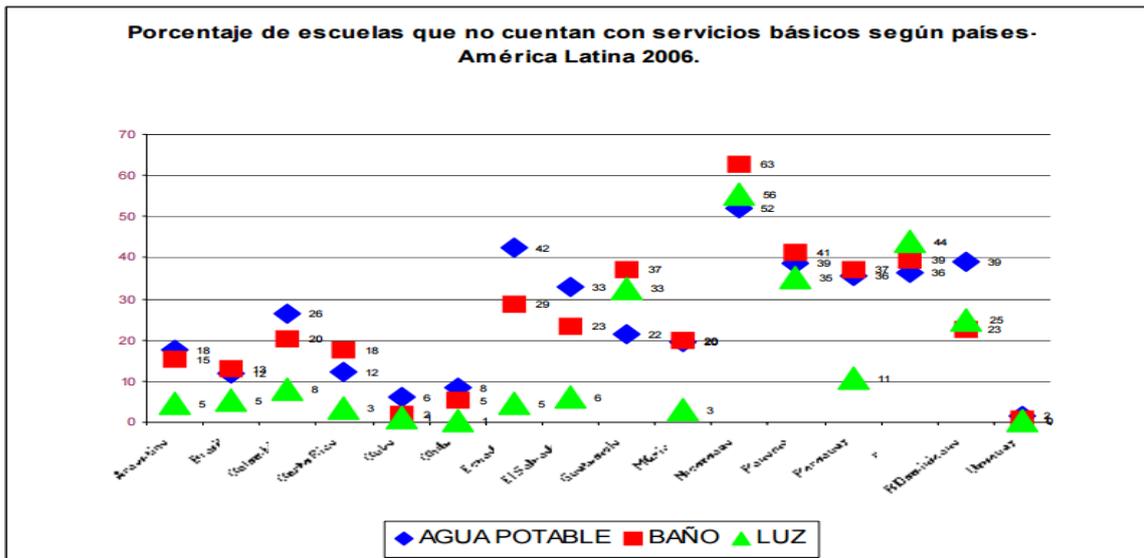
### 5. Locales escolares con servicios básicos

El estar en un colegio con agua, desagüe y electricidad es un requisito básico para condiciones mínimas no solo de calidad de la educación, sino del derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes. El 57% de locales públicos de educación no cuenta con los tres servicios básicos.



Fuente: ESCALE. Censo Escolar del Ministerio de Educación - Unidad de Estadística Educativa. Elaboración propia.

Al realizar una comparación internacional, se encuentra que la provisión de servicios de agua potable, electricidad y alcantarillado es muy variable según cada país. Ello se pone de manifiesto en la variación muy elevada que hay para los tres indicadores. En el siguiente gráfico de Lucila Falus y Mariela Goldberg (2010), se destaca en primer lugar Cuba, Chile y Uruguay, al disponer todas las escuelas de los tres servicios.



Entre los países donde escasean los tres servicios se tiene a Panamá, Nicaragua y Perú. En nuestro país la luz eléctrica es el servicio del cual menos disponen las escuelas (solo 44% de locales educativos presentan el servicio), situación preocupante considerando que “la ausencia de luz eléctrica condiciona fuertemente el trabajo del aula, en la medida en que lo confina a los horarios y condiciones de luz solar y en que inhibe prácticas didácticas que se apoyen en el empleo de recursos tecnológicos como computadoras, equipos de audio etc.” (Falus y Goldberg 2010: 10).

B. Desigualdades y discriminación que atentan contra el derecho a la educación

Objetivos de Desarrollo Sostenible - Meta 4.5: Para 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional (subrayado nuestro)

En esta sección detallamos las diferencias y discriminación contra diversos grupos sociales, dejando el tema específico de los indígenas y los afrodescendientes para otras secciones más adelante. Incluimos acá las desigualdades contra las poblaciones rurales, recalando que éstas pueden entenderse como una manera amplia de definir la población indígena, y reflejan también por la discriminación contra esos pueblos.

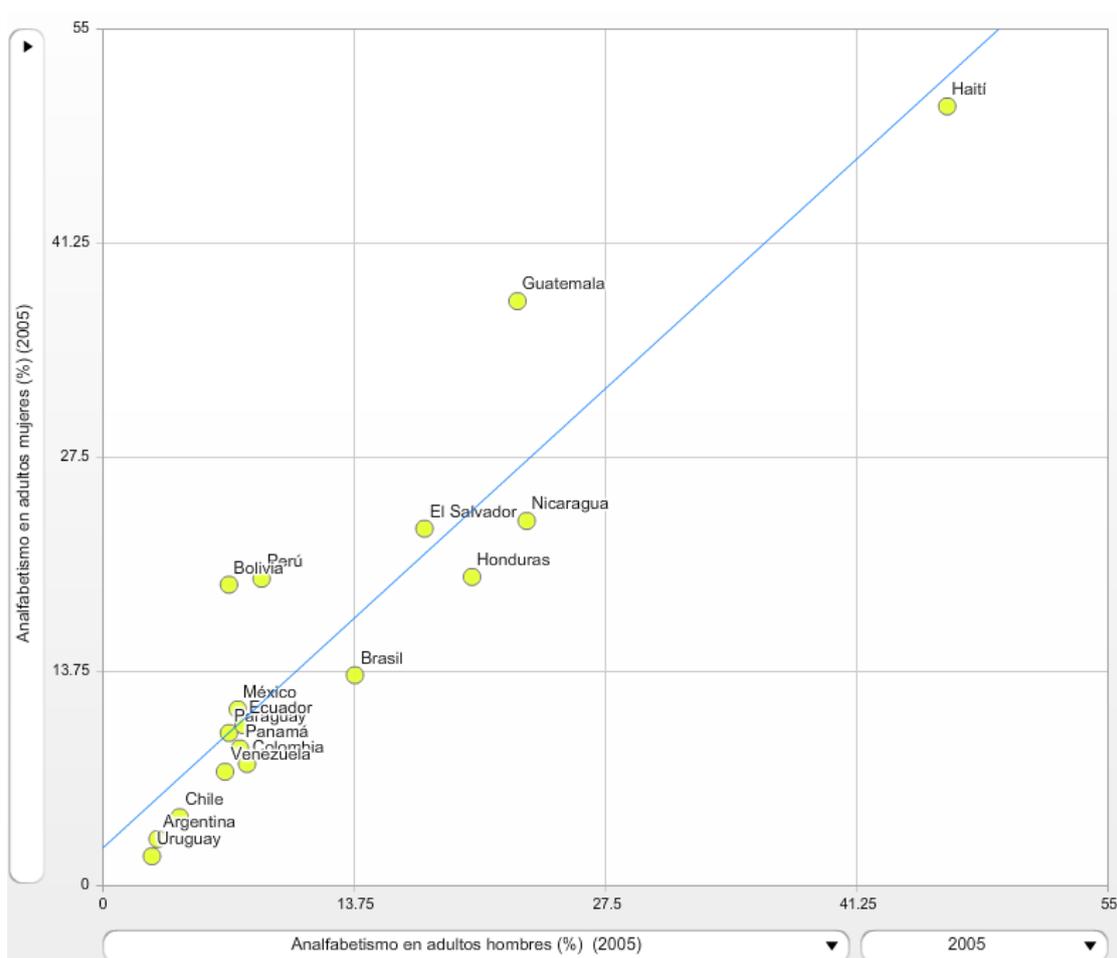
1. *Desigualdades y discriminación en Analfabetismo*

El analfabetismo afecta al 6% de los peruanos, pero con una marcada diferencia entre zonas urbanas y rurales, y por género.

En efecto, mientras que en el área urbana la tasa de analfabetismo incidió en el 3,5% de la población (en el 2015), en el área rural lo hizo en el 14,8%, es decir, cerca de cinco veces más, discriminación que indica la ausencia de una política de Estado para asegurar el derecho a la educación en relación a la habilidad mínima de leer y escribir.

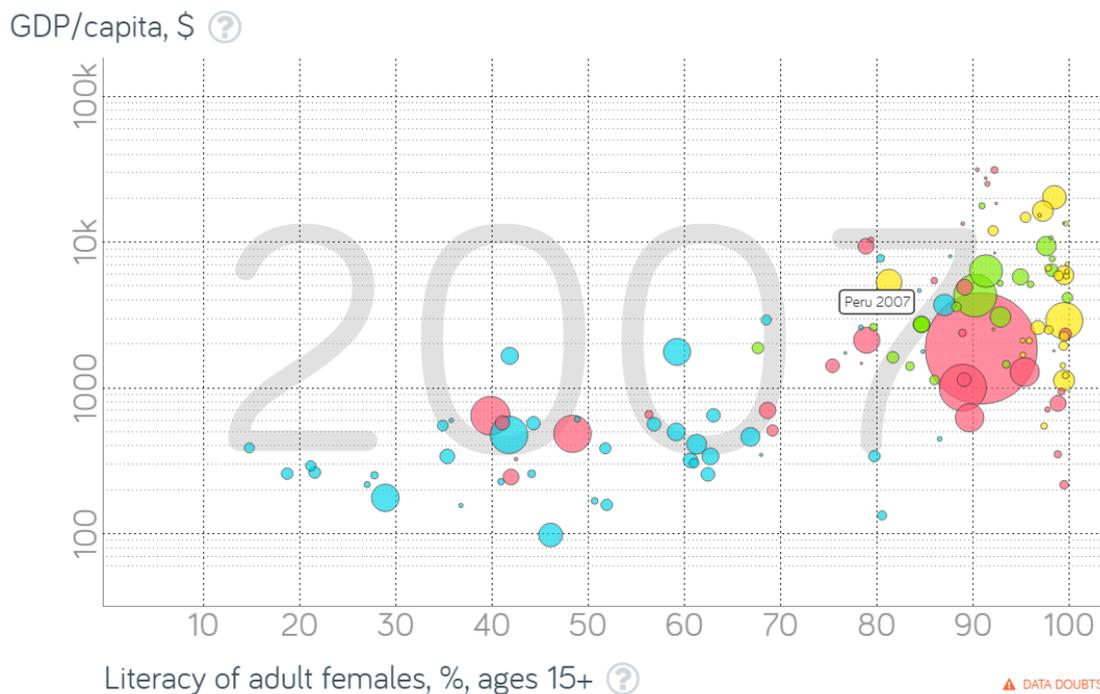
Por otro lado, al analizar el analfabetismo de acuerdo con la condición socioeconómica, se observa que afecta principalmente a los pobres. Así, para el 2012, este problema alcanzó al 17,5% del quintil I (20% más pobre de la población); mientras que en el quintil 5 prácticamente el analfabetismo está erradicado.

Para el 2015, el analfabetismo femenino es de 9%, mientras que asciende a 3% entre los hombres; en las zonas rurales, es de 23% de mujeres y 7% de hombres<sup>13</sup>. El siguiente gráfico muestra como existe además una marcada diferencia por género, discriminando en contra las mujeres, diferencia que es una de las marcadas de toda Latinoamérica.



<sup>13</sup> Fuente: ESCALE. Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática. Elaboración propia

En el siguiente gráfico<sup>14</sup> se relaciona el PBI per cápita de cada país con la tasa de alfabetismo de la población adulta femenina. Como se esperaba, la relación es positiva y directa entre ambos indicadores: a mayor nivel de PBI per cápita, mayor es la cantidad de mujeres adultas que pueden leer y escribir. Perú se encuentra en el extremo derecho con una tasa de alfabetismo de 84.7% para el 2007, y un PBI per cápita de 2730 dólares PPP. En comparación con el continente americano, Perú presenta una de las tasas de alfabetización femenina más bajas, superando únicamente a Guatemala, el Salador y Ecuador.



Fuente: GAPMINDER. UNESCO Institute for Statistics

Al analizar por grupos de edad, se aprecia que los grupos de mayor edad presentan las tasas más altas de analfabetismo: Las mujeres mayores de 65 años presentan tasas (37%) cuarenta veces superiores a las que muestran las jóvenes de 15 a 19 años (0.9%).

Como señala la UNESCO en “El Desafío de la Alfabetización en el Mundo,” “tanto barreras estructurales (falta de tiempo, de cuidado infantil y de movilidad de docentes hombres, etc.), como factores sociales (oposición del hombre a la educación de la mujer, la baja condición social de la mujer en algunas sociedades, etc.) afectan negativamente la participación de la mujer adulta en programas de alfabetización”.

Esto se pronuncia más en las zonas rurales donde el acceso a un local educativo es más difícil, y donde las estructuras sociales son más arraigadas. Esta realidad no solo se da en nuestro país. Según datos de la UNESCO<sup>15</sup>, hay 774 millones de adultos analfabetos en el

<sup>14</sup> Fuente. Unesco Institute for Statistics - UIS

<sup>15</sup> <http://www.uis.unesco.org/literacy/Documents/Intl-literacy-day/literacy-infographic-2013-es.pdf>

mundo, de los cuales 2/3 (493 millones) son mujeres, exponiendo así las desigualdades históricas de género en la educación presentes aún en todas las regiones.

Perú presenta tasas de analfabetismo, tanto femeninas como masculinas, menores a los que se muestran en Haití, Guatemala o Nicaragua, pero mayores a países de similar nivel económico. Comparando con las naciones más próximas, nuestro país posee una tasa de analfabetismo en adultas mujeres mucho más alta que la que se evidencia en el resto, demostrando que las brechas de género en el Perú se mantienen.

Esta diferencia, sin embargo, prácticamente desaparece para el grupo de entre 15 y 25 años, en el cual las tasas son casi idénticas para hombres y mujeres (99% vs 98,9%, diferencia no estadísticamente significativa).

En síntesis, entre los jóvenes la tasa de analfabetismo es muy baja, inclusive en zonas rurales y para mujeres, grupo que representa a quienes recién han terminado o están terminando su etapa escolar y cuya alfabetización refleja la cobertura y logros del sistema educativo en la última década. En contraste, la alta tasa de analfabetismo entre las mujeres rurales se debe a las limitaciones de la cobertura del sistema educativo décadas atrás, a su pobreza, a la inequidad de género en las zonas rurales en aquellos años con hogares campesinos priorizando la educación de hombres frente a mujeres, y también al escaso énfasis dado a los programas de alfabetización de adultos y las fallas que redujeron su efectividad. Si exploramos más a fondo y buscamos causas más profundas y estructurales, las encontramos en la exclusión y falta de derechos políticos de las poblaciones rurales e indígenas, su pobreza y la múltiple desigualdad de género. En la historia contemporánea peruana, al hablar de mujeres de 60 años o más estamos hablando de quienes cuando eran niñas todavía estaban en condiciones de semi-servilidumbre en las haciendas andinas, y entre quienes tienen 40 a 50 años de quienes les tocó vivir la década de violencia 1980-1993 con sus secuelas de desapariciones, desplazamientos forzados y retiro de los servicios estatales de muchas zonas rurales.

## *2. Desigualdades y Discriminación en Logros Educativos*

La Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) es una evaluación a gran escala que cada año aplica el Ministerio de Educación. La ECE 2015 evaluó a estudiantes en Lectura y Matemática de 2° grado de primaria y por primera vez a 2° grado de secundaria. También se evalúa a los estudiantes de 4° grado de primaria que desarrollan efectivamente Educación Intercultural Bilingüe (EIB), quienes rindieron pruebas de comprensión lectora en castellano como segunda lengua. La prueba ECE se realiza desde el 2007 hasta la actualidad. Esta evaluación está dirigida a los estudiantes de todas las instituciones educativas peruanas, tanto de gestión estatal como no estatal en los diferentes ámbitos del país (urbano y rural), teniendo ventaja sobre la prueba PISA por su gran cobertura que permite un análisis más desagregado por zonas y grupos sociales, aunque teniendo como desventaja el no poder ser comparado con otros países.

Los logros de aprendizaje, indicador que muestra de manera dramática los serios problemas de calidad de la educación peruana, muestran también que estos problemas

son aún mucho mayores en zonas rurales. Si se disgrega el logro de aprendizajes de acuerdo al área de residencia, se puede apreciar que el porcentaje de alumnos y alumnas que logran aprendizajes en el área de comprensión lectora es de 55.1% en el área urbana, pero de apenas 18.5% que se presenta en el área rural. Es decir, más del 80% de niños y niñas rurales aun no obtienen las habilidades básicas de lectura que corresponden al 2° grado de primaria, cuando ya debieran ser capaces de leer textos simples.

De igual manera, mientras el 2015 un 29% de niños y niñas en las zonas urbanas logran los aprendizajes básicos de matemática del 2° grado —indicador que ya muestra una enorme deficiencia en el derecho a la educación de los niños urbanos— es mucho menor el porcentaje de niños y niñas rurales que logran esos aprendizajes, que era de apenas 12,3%, uno de cada ocho.

Este menor logro educativo rural se asocia a hecho de que buena parte de los colegios rurales son unidocentes (un solo profesor para los 6 grados de primaria) o multigrado (varios docentes pero sin que haya uno para cada grado de primaria, de tal manera que tienen que enseñar a varios grados simultáneamente), que debieran requerir metodologías especiales pero para las cuales los profesores no son formados.

Un análisis más complejo y multivariado es presentado por la OCDE (2016), quien señala que: “Perú presenta importantes diferencias en el rendimiento escolar, estrechamente vinculadas a factores socioeconómicos y culturales. De acuerdo con los resultados de PISA 2012, el 25% de los estudiantes más ricos supera en cerca de 2.5 años de escolaridad en educación secundaria a los 25% más pobres (OCDE/CAF/CEPAL, 2014). Alrededor del 36% de la variación en el rendimiento de los estudiantes en el Perú se explica por la situación económica, social y cultural (ESCS) de los estudiantes y de la escuela, siendo este el porcentaje más alto entre los países de América Latina que participaron en PISA 2012. Los recursos escolares son otra fuente de desigualdad para lo cual se ha venido invirtiendo con el fin de reducir los déficits en esta materia. La correlación entre el estatus socioeconómico de los estudiantes y de los recursos educativos de la escuela es mayor que en el resto de los 8 países de América Latina que participaron en PISA y que el promedio de la OCDE” (subrayado nuestro).

La OCDE también señala que “existen marcadas diferencias del desempeño a nivel regional. De acuerdo a la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) aplicada a los estudiantes de primaria que tienen una lengua materna originaria distinta al castellano, si bien en todos los departamentos el desempeño ha venido mejorando, la dispersión entre departamentos ha aumentado entre 2009 y 2014 en la prueba de matemáticas. De acuerdo a las pruebas PISA 2012, hay más de dos años de retraso de escolaridad de las escuelas rurales frente a las urbanas, explicada en gran parte por las diferencias del estatus socio económico de las familias de los estudiantes de las escuelas”.

De esta manera, las desigualdades en los logros educativos parecen deberse sobre todo a la propia situación de las familias rurales, más pobres, con mayores problemas de desnutrición y anemia y con padres y madres menos educados; a los mayores déficits en

las propias escuelas que veremos más adelante; y a la extrema debilidad de las políticas orientadas a mejorar la calidad de las escuelas rurales.

### *3. Culminación de Primaria y secundaria*

Al respecto de la culminación de ciclos educativos, se mantiene una fuerte desigualdad en contra de los niños y niñas rurales, casi una cuarta parte de los cuales (23,4%) se ve imposibilitado (2015) de terminar la primaria antes de los 12-14 años, limitando severamente su derecho a la educación, frente a 10% de los niños y niñas urbanos en la misma situación.

Por otro lado, si se analizan las tasas de terminación según el sexo en ambas áreas de residencia, no se encuentran claras disparidades. A partir del 2010 en la zona urbana cerca del 90% de las mujeres de 12-14 años culminaron sus estudios primarios, número cercano al 88% de los varones del mismo rango de edad que concluyeron la primaria.

De manera similar en la secundaria, la brecha de desigualdad en la culminación entre zonas urbanas y rurales es bastante amplia, ya que la proporción de adolescentes en las zonas urbanas que termina la secundaria es de 80% mientras que es de 50% en la zona rural en el 2015.

Esta menor tasa de culminación de estudios primarios y secundarios en las zonas rurales e indígenas está relacionada, por un lado, a los factores antes señalados que llevan a un menor logro educativo: cuando los padres y los estudiantes mismos ven que hay escasos resultados de aprendizaje, la frustración abona a una deserción de la escuela. En el pase a la secundaria, los déficits de cobertura de la oferta, con todavía algunas zonas sin escuelas o modelos educativos que hagan accesible la educación, añaden dificultades. El otro factor es desde luego el económico, ya que la pobreza de las familias campesinas les impide pagar el traslado y manutención de sus hijos en una ciudad para que continúen sus estudios, al mismo tiempo que requieren de su aporte al trabajo requerido en la chacra.

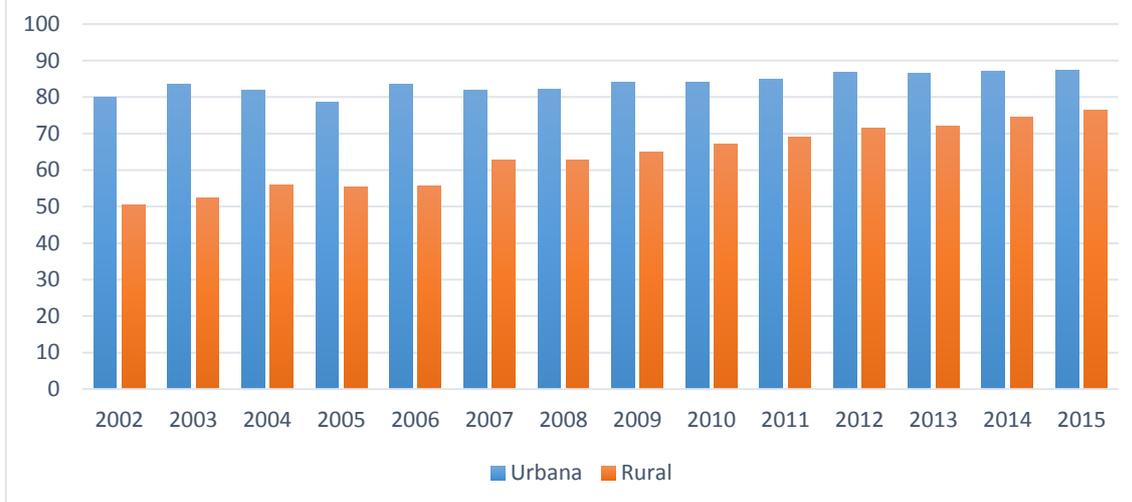
### *4. Matrícula Neta*

La tasa de matrícula neta en la educación preescolar (3 a 5 años) y primaria (6 a 11 años) no muestra mayores diferencias entre áreas rurales y urbanas, o entre hombres y mujeres. Estas brechas parecen haberse cerrado en el Perú al menos una década atrás o más.

Al analizar de acuerdo con el área de residencia la matrícula educativa secundaria, estas presentan brechas importantes. Así, mientras en el área urbana la cobertura de la matrícula llegó al 87.4%, en el área rural fue sólo de 76.5%, es decir, 17 puntos porcentuales menos. Sin embargo, en el período 2002 al 2015, la matrícula rural ha mejorado notablemente en 20,3 puntos porcentuales, al pasar de 50.6% a 76.5%.

**TASA NETA DE MATRÍCULA ESCOLAR DE LA POBLACIÓN DE 12 A 16 AÑOS DE EDAD A EDUCACIÓN SECUNDARIA, SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO**

(Porcentaje del total de población de 12 a 16 años de edad)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Encuesta Nacional de Hogares.  
Elaboración propia.

De acuerdo con la condición socioeconómica, la tasa neta de matrícula a educación secundaria de la población de 12 a 16 años de edad, es diferenciada según el estrato social al cual pertenece la población (datos al 2011). Los que pertenecen al quintil de gasto más pobre (I quintil) presentan las tasas más bajas de matrícula (65,9%) y los del quintil más rico (V quintil), la más alta (94,6%), registrándose una diferencia de 28,7 puntos porcentuales. Cabe indicar que las brechas se han acortado por cuanto en el 2002 las diferencias entre los que pertenecían al I y V quintil eran de 45,1 puntos porcentuales.

**PERÚ: TASA NETA DE MATRÍCULA DE LA LA POBLACIÓN DE 12 A 16 AÑOS DE EDAD, SEGÚN QUINTIL DE GASTO, 2002-2011**  
(Porcentaje del total de población de 12 a 16 años de edad, de cada quintil)

Quintil	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Total</b>	69,7	72,3	72,8	72,8	76,3	77,7	78,2	80,2	81,6	82,2
Quintil I	46,9	47,7	49,5	51,8	54,0	58,3	60,0	62,5	63,5	65,9
Quintil II	63,8	68,9	69,9	69,1	72,1	75,0	74,8	77,8	82,3	82,7
Quintil III	79,1	82,1	79,9	82,3	85,9	83,8	86,1	88,4	86,7	88,4
Quintil IV	82,3	89,0	87,9	88,9	89,5	89,8	90,3	91,4	92,2	91,9
Quintil V	92,0	92,4	93,9	91,2	94,4	95,8	94,4	94,8	95,5	94,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

La diferencia en la tasa de matrícula secundaria en desmedro de las poblaciones rurales, que como hemos indicado son mayoritariamente indígenas, parece explicarse principalmente por la falta de oferta. Esto porque, por un lado, el modelo educativo peruano permite colegios unidocentes en la primaria pero no en la secundaria, de tal manera que en centros poblados pequeños puede haber un colegio primario pero no uno

secundario, y en algunos sitios las distancias son muy grandes para recorrerse diariamente. Por otro lado el estado peruano no ha avanzado significativamente en nuevas formas de brindar educación secundaria, como educación a distancia, semi-presencial, tutoriados u otros, ni en internados, ni en proveer mejores formas de traslado en estos casos mediante ómnibus escolares o subsidio de transporte (aunque en años pasados hubo una interesante experiencia de bicicletas escolares, la difícil geografía peruana no las hace adaptadas más que a algunas zonas).

### C. Derecho a la educación: retrasos en el progreso y cierre de brechas

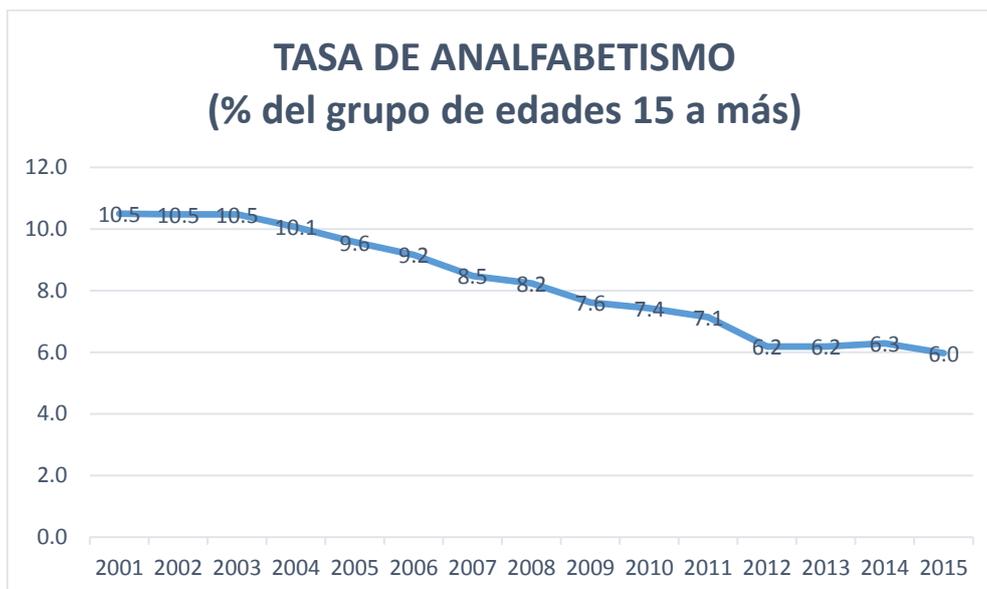
#### 1. *Analfabetismo: disminución lenta que se detiene el 2012*

El analfabetismo se ha venido reduciendo lentamente en el Perú desde hace varias décadas, incluso desde comienzos del siglo XX y luego con posterioridad al censo de 1940, con la progresiva ampliación de cobertura del sistema educativo, primero hacia sectores populares y pobres en Lima y las principales ciudades, luego ampliándose progresivamente hacia ciudades de provincias y zonas rurales. El interés por los padres de familia de que sus hijos e hijas tengan educación ha estado establecida como una característica fundamental de la visión de progreso de las familias peruanas desde los primeros estudios antropológicos en los años 50. Este deseo de las familias se enfrentó a un Estado lejano y también a la resistencia de grupos oligárquicos en zonas rurales, hasta la reforma agraria de 1969. Según el informe "Atraso y Deserción Escolar en Niños y Adolescentes" del INEI (1995), analizando esta evolución del analfabetismo: "Esto tiene que ver con los profundos cambios sociales ocurridos en el Perú desde lejanas décadas. El proceso de urbanización y las migraciones anudadas a éste, el incipiente aunque creciente debilitamiento del latifundio tradicional y los movimientos de reforma agraria, constituyen el escenario en el cual desde mediados de los 40 se inician en el Perú programas de alfabetización."

En los quince años del presente milenio, la tasa de analfabetismo ha bajado lentamente, a partir de la cobertura educativa ampliada y el reemplazo de cohortes de población mayores por nuevas cohortes en las cuales la asistencia educativa ha sido casi universal. Sin embargo, este avance ha sido lento, dejando a toda la población mayor cuya niñez pasó sin poder tener acceso al sistema educativo, sin posibilidades de alfabetización. Se hicieron algunos programas de alfabetización de adultos, pero de baja calidad y como esfuerzos esporádicos. El ex presidente Alan García llegó a decir, al final su gobierno, que el analfabetismo se había terminado, pero eso no era cierto, como podemos ver en el siguiente gráfico. Posteriormente, del 2012 en adelante, como se observa en el gráfico, el avance de reducción del analfabetismo parece haberse detenido en torno al 6%<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Cabe anotar que estas estadísticas son solo una aproximación al fenómeno del analfabetismo, como señalan Rodrigo Martínez, Daniela Trucco y Amalia Palma (2014).



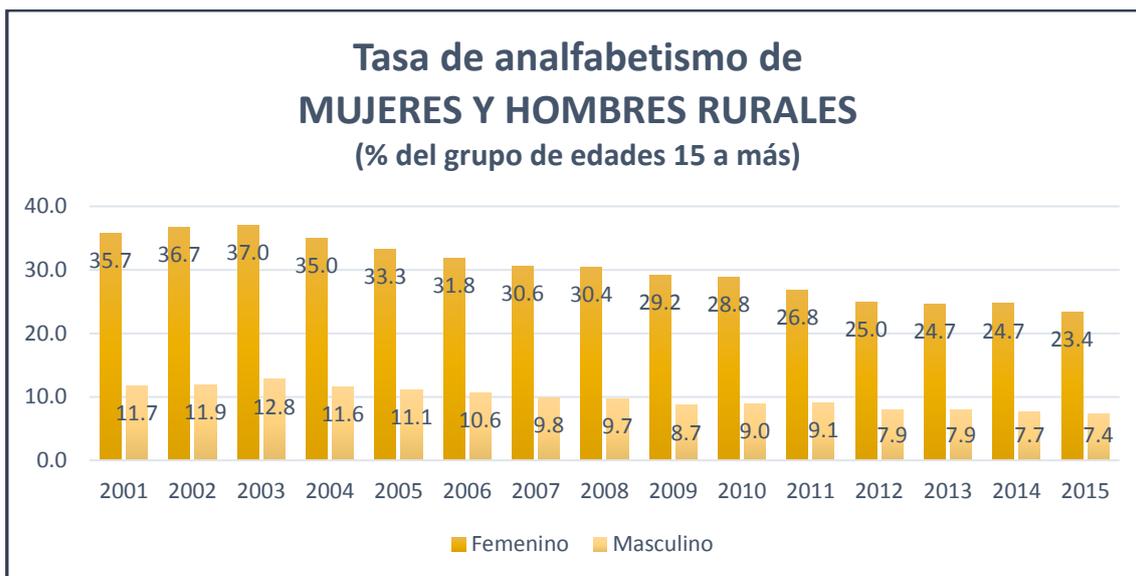
Fuente: ESCALE. Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática. Elaboración propia

Dados los recursos adicionales obtenidos con el boom minero entre 2004 y 2014, resulta injustificable que haya habido tan poco avance, habiendo en los últimos años un preocupante estancamiento posterior en asegurar que el derecho a la educación tenga el mínimo de saber leer y escribir asegurado.

En este contexto, la lenta disminución del analfabetismo se explica no por una falta de recursos, sino porque se mantienen las brechas de desigualdad en relación a las mujeres rurales mayores y quechua hablantes, lo que a su vez se explica por una situación de fuerte exclusión política y social. Las dificultades propias para lograr programas eficaces de alfabetización a mujeres rurales juegan también su papel, ya que habiendo habido algunos esfuerzos de alfabetización de adultos esporádicos y poco sostenidos del estado, estos no han tenido mayores resultados, precisamente por falta de integralidad y errores en el enfoque aplicado<sup>17</sup>.

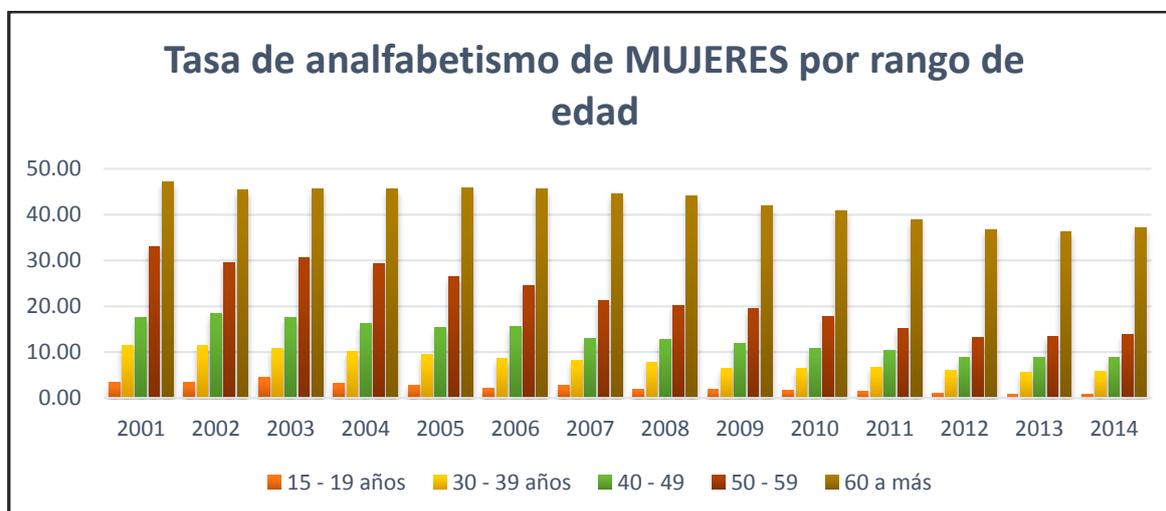
La tasa de analfabetismo se ha reducido a mayor velocidad en las zonas rurales: a lo largo de 15 años esta tasa se fue reduciendo a ritmo promedio de 2.6 puntos porcentuales por año en la zona urbana y a 3.1 puntos porcentuales anuales en la zona rural. Esta prioridad otorgada a las zonas rurales, sin embargo, es claramente insuficiente, ya que como hemos visto todavía al 2015 en el área rural la tasa de analfabetismo era 5 veces superior a la urbana, con un todavía crítico 15%. La evolución ha mostrado también una mejora muy lenta del analfabetismo entre las mujeres rurales que aún tienen una tasa de 23% de analfabetismo, el triple que la de los hombres rurales.

<sup>17</sup> Ver al respecto Rivero, José (2008).



Fuente: ESCALE, Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática.  
Elaboración propia.

La reducción del analfabetismo en las mujeres rurales es aún menor entre las mujeres de mayor edad: entre las mayores de 60 años el analfabetismo entre el 2001 y el 2013 se ha reducido en solo 10 puntos porcentuales (de 47% a 37%); a este ritmo todavía habría analfabetismo entre mujeres rurales adultas mayores hasta el 2050, cuando ya todas las actualmente privadas de ese derecho básico a la educación hayan fallecido.



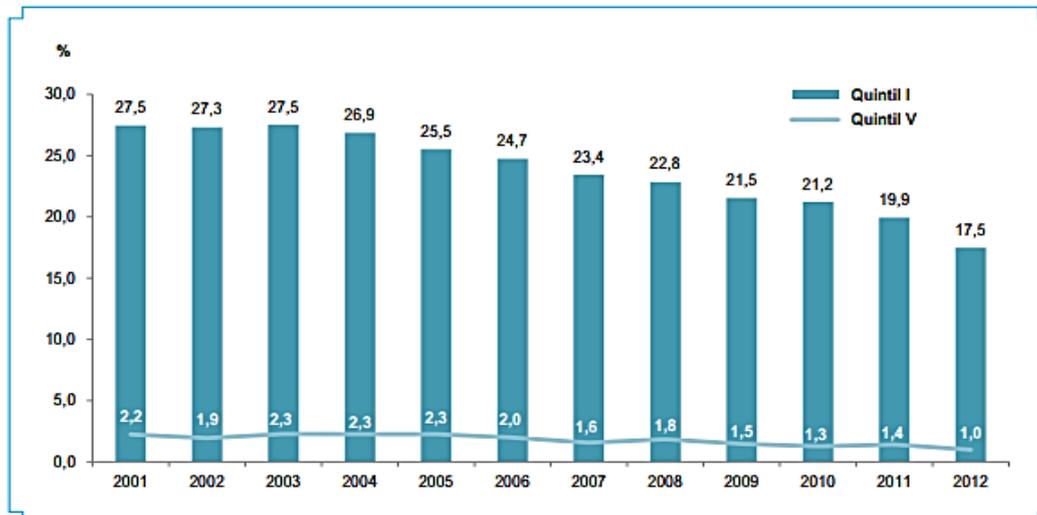
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.  
Elaboración propia.

Por otro lado, al analizar el analfabetismo de acuerdo con la condición socioeconómica, se observa que en el quintil de mayores ingresos éste ya estaba prácticamente erradicado (2%) a comienzo del nuevo milenio, mientras afectaba principalmente a los pobres, donde alcanzada el 27,5%. Por eso en estos años el progreso en la alfabetización se ha concentrado entre los más pobres, bajando en 10 puntos porcentuales, aunque como

hemos visto todavía llega a un nivel bastante elevado en este grupo (17,5%), sobre todo en relación al avance en el PBI y el espacio fiscal existente (INEI 2016).

**TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD, SEGÚN CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA, 2001-2012**

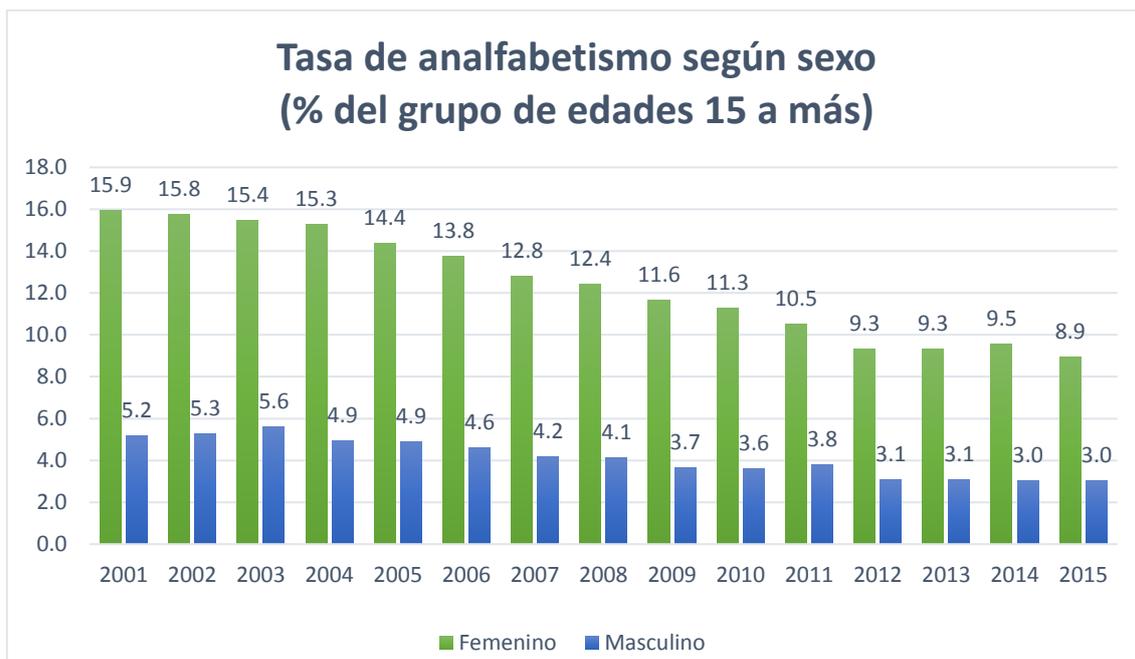
(Porcentaje del total de población de 15 y más años de edad, de cada quintil)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

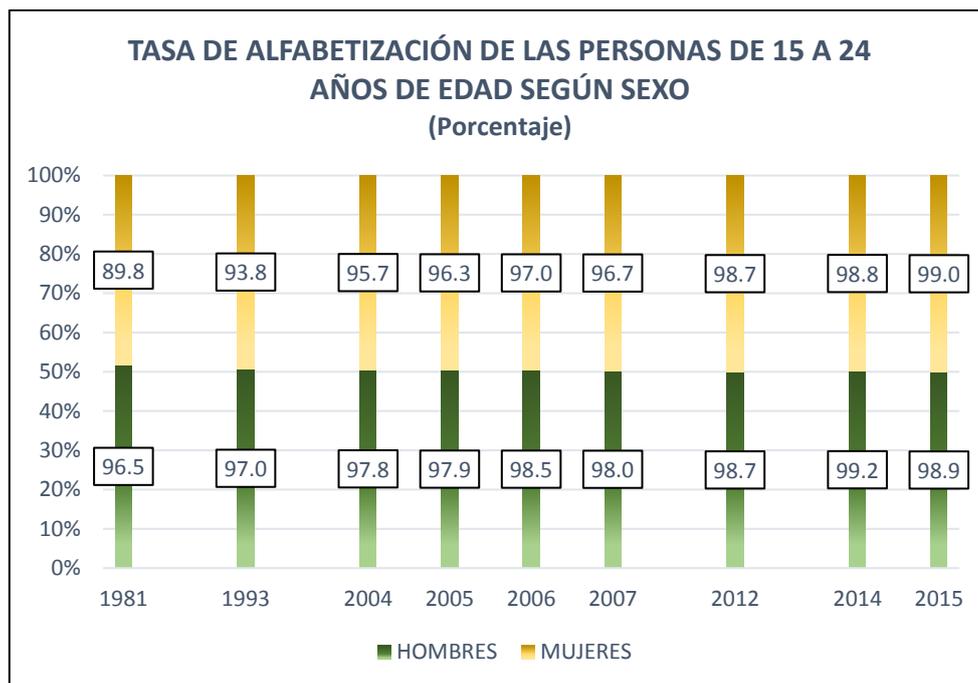
Por último, es relevante dedicar un segmento a la evolución de la brecha en tasa de analfabetismo según sexo. Del gráfico se observa que en el 2001, mientras que el 5% de la población masculina de 15 años a más no sabía leer o escribir, esta cantidad se triplicaba para las mujeres del mismo rango de edad. Pero, en el 2015, el 8.9% de las mujeres eran analfabetas, mientras que en los hombres representó el 3%, registrándose casi la misma brecha entre sexos que 15 años atrás.

Así, a pesar del avance sostenido de la tasa de alfabetización adulta femenina (personas de 15 o más años) evidenciado en la última década, la brecha entre el porcentaje mostrado para hombres y mujeres aún se conserva, demostrando la exclusión de las mujeres mayores que carecen de las habilidades básicas de lectura y escritura.



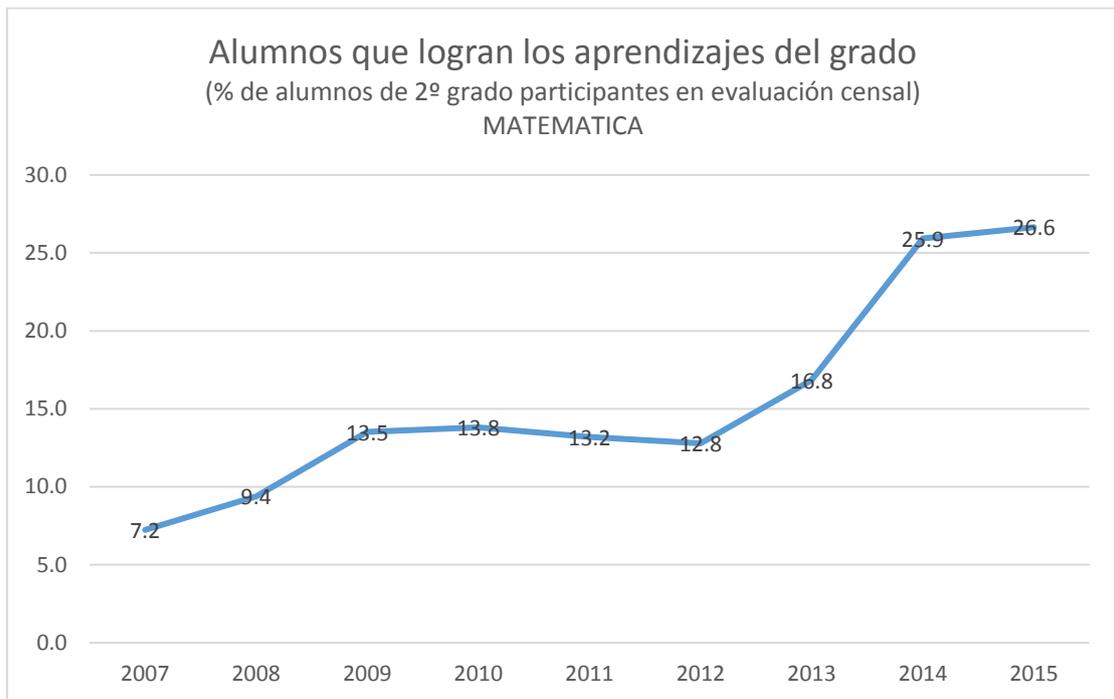
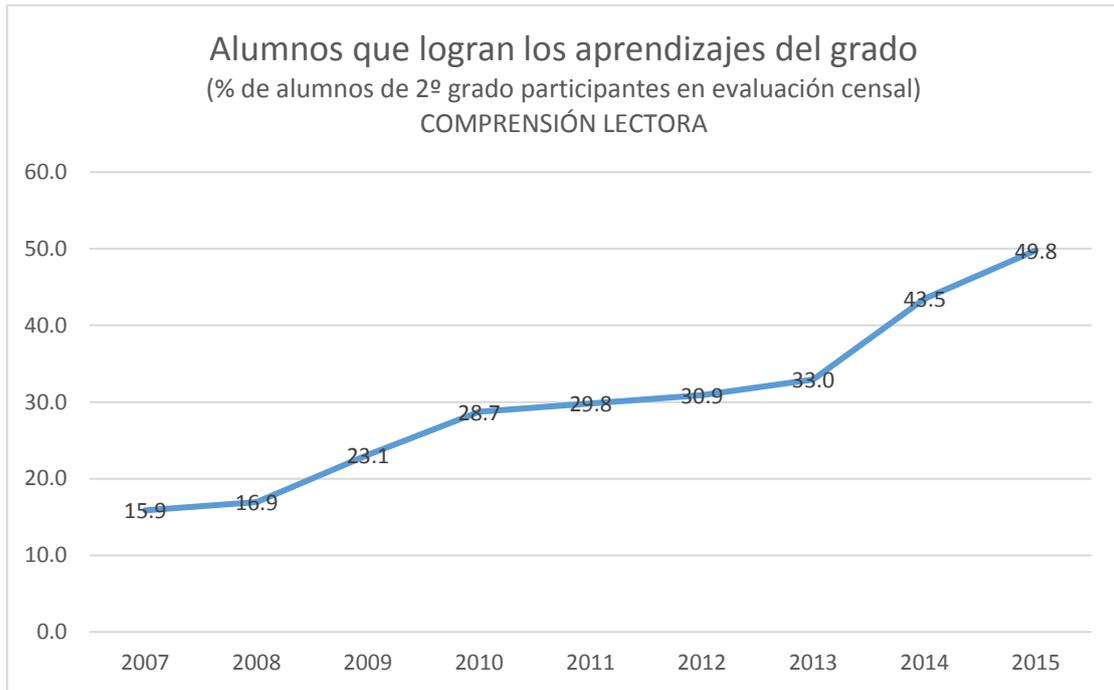
El avance, como se ha señalado, se concentra entre los jóvenes. En la actualidad, en el Perú la tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años ha ido mejorando desde los años 80 alcanzando en el 2015 un 98.9%, con lo cual el país se posicionaría con una de las tasas más altas de la región. Sólo el 1% de los jóvenes peruanos es analfabeto, igualando a otros países del cono sur y del Caribe. Es así que el país se acercaría, junto con Bolivia y Surinam, a la meta de alfabetización establecida por la Unesco de reducir en 50% la tasa de analfabetismo en el Perú.

Por otro lado, se ha cerrado la brecha de analfabetismo por género entre los jóvenes. En los años 80, mientras el 3.5% de los jóvenes hombres peruanos eran analfabetos, esta tasa era de 10,2% entre las mujeres jóvenes, prácticamente el triple, reflejando una discriminación de género en la asistencia a la escuela. Sin embargo, a lo largo de los siguientes 35 años dichas brechas se redujeron hasta que las tasas entre hombres y mujeres han llegado a ser semejantes en el 2015 para este rango de edad.



**2. Logros Educativos: avances importantes manteniéndose grandes déficits**

En el siguiente gráfico se muestra el porcentaje de alumnos del segundo grado del nivel primario que alcanzaron los objetivos de aprendizaje esperados en la competencia Comprensión de Textos y en el área Matemática. Desde que se aplica la prueba en el 2007, se ha dado un incremento en el logro de los aprendizajes para los alumnos y alumnas de segundo grado, pasando de ser 15.9% a 49.8%. Por su parte, los resultados que se obtuvieron en matemática aumentaron de 7,2% hasta llegar al 26.6% de los y las estudiantes de segundo grado el logro de los aprendizajes.

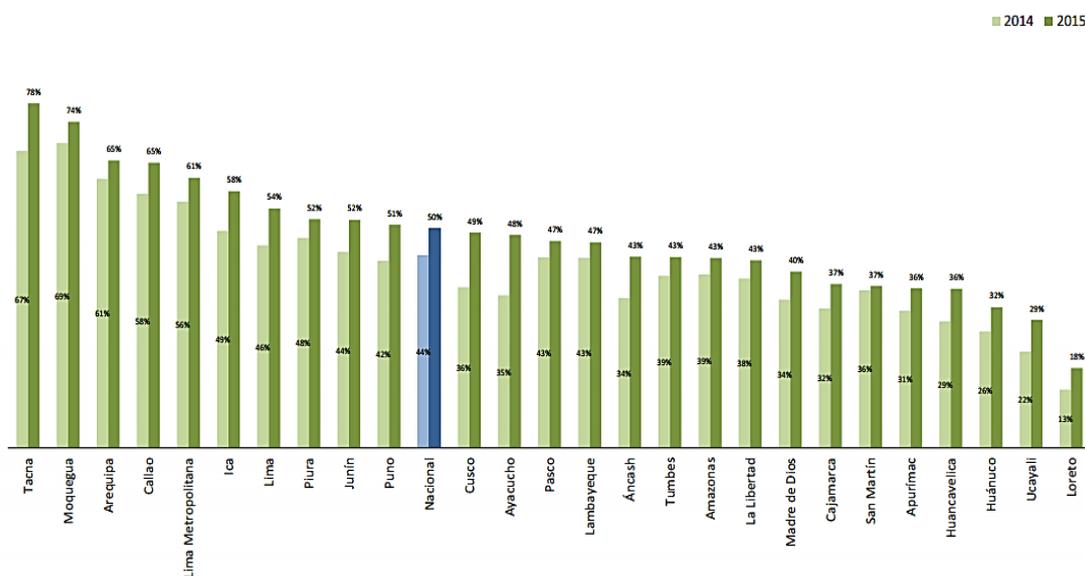


Pese a estos resultados, como se detalla en la siguiente imagen, todos los departamentos del país han mejorado en comprensión lectora y matemática en comparación al año anterior, 2014. El promedio nacional del porcentaje de estudiantes de segundo de primaria en el nivel Satisfactorio en Lectura mejoró de 44% en el 2014 a 50% en el 2015. Asimismo se dio una mejora en el porcentaje de alumnos que rindieron la evaluación de matemática, pero cuyo cambio no es tan prominente como en el examen de comprensión.

Todas las regiones del Perú han mejorado en Comprensión Lectora en comparación al 2014



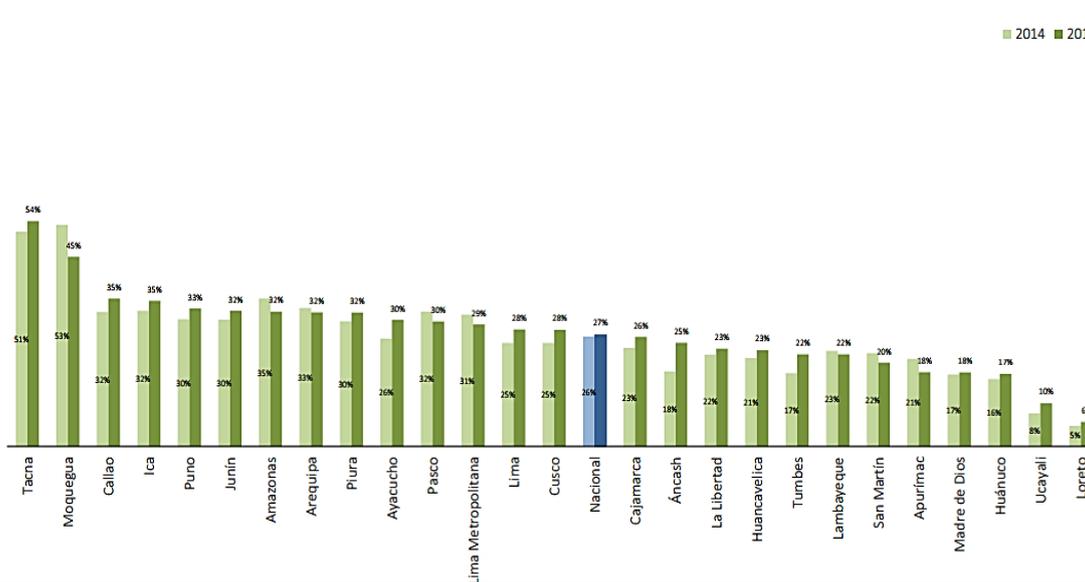
Porcentaje de estudiantes de segundo de primaria en el nivel Satisfactorio en Lectura



La mayoría de las regiones ha mejorado en Matemática en comparación al 2014

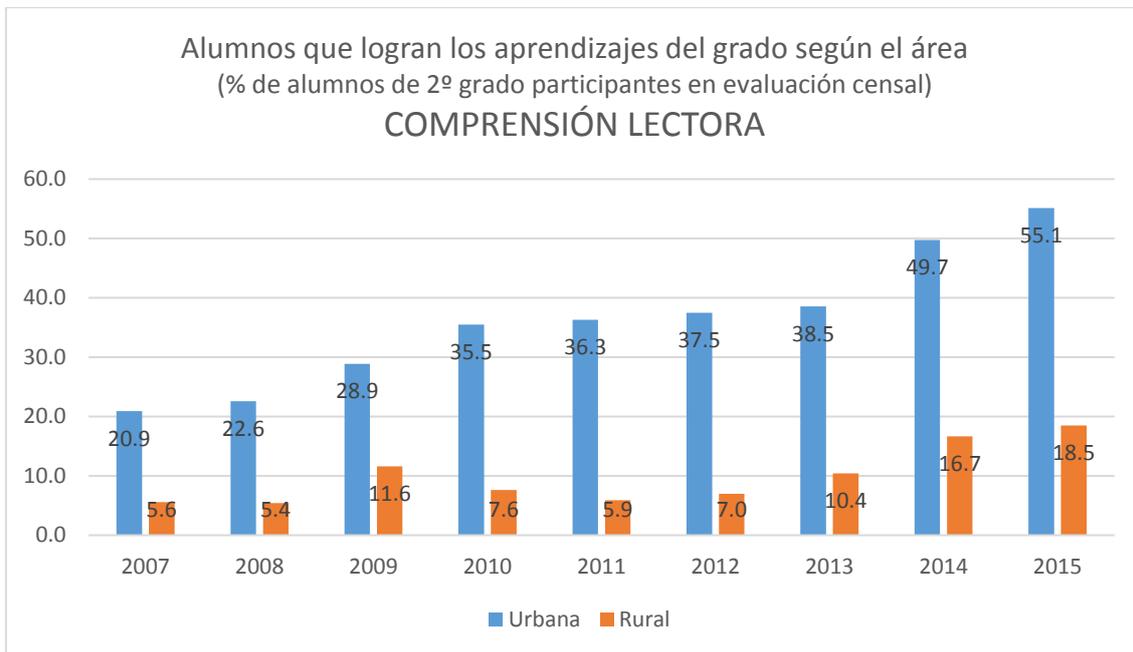


Porcentaje de estudiantes de segundo de primaria en el nivel Satisfactorio en Matemática

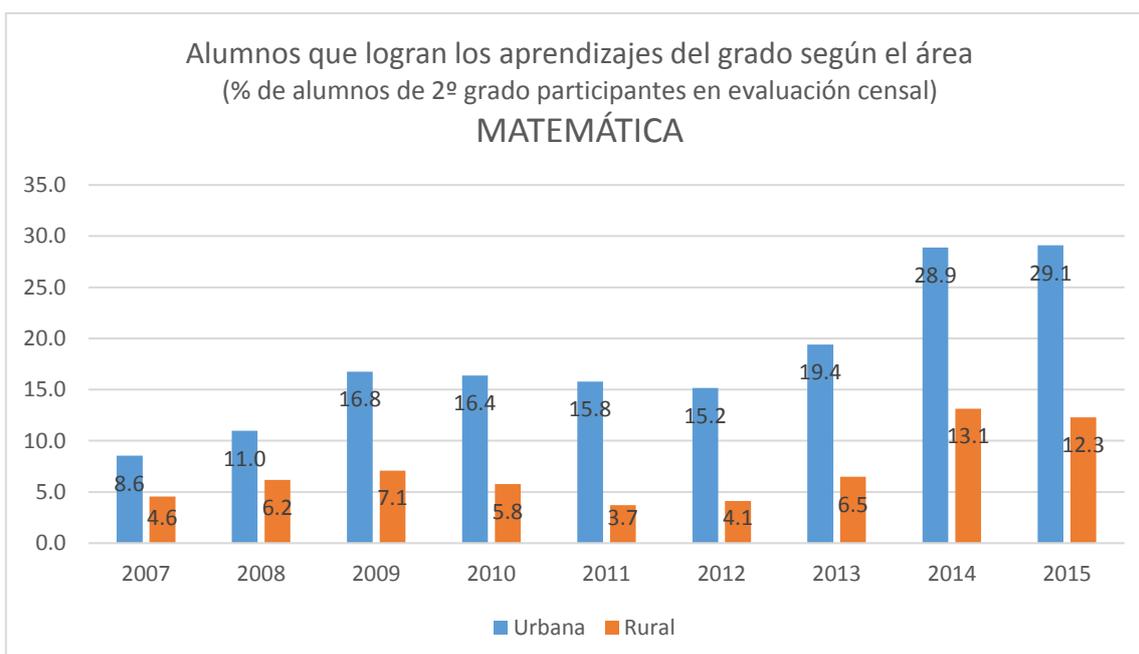


Por otra parte, si bien ha habido avances de aprendizaje en comprensión lectora tanto en zonas urbanas como rurales, la brecha entre ambas se ha ampliado, es decir, quienes han tenido una mayor dificultad en el disfrute del derecho a una educación de calidad no han sido los que más han avanzado. En efecto el porcentaje de alumnos y alumnas que logran aprendizajes en el área de comprensión lectora ha aumentado de 20.9% a 55.1% en el área urbana entre el 2007 y el 2015, mejorando en casi 35 puntos porcentuales; mientras que en las zonas rurales solo se avanza 13 puntos porcentuales para llegar al 18% de niños

con el logro alcanzado, de tal manera que la enorme diferencia que había entre estas dos zonas se ha agravado.

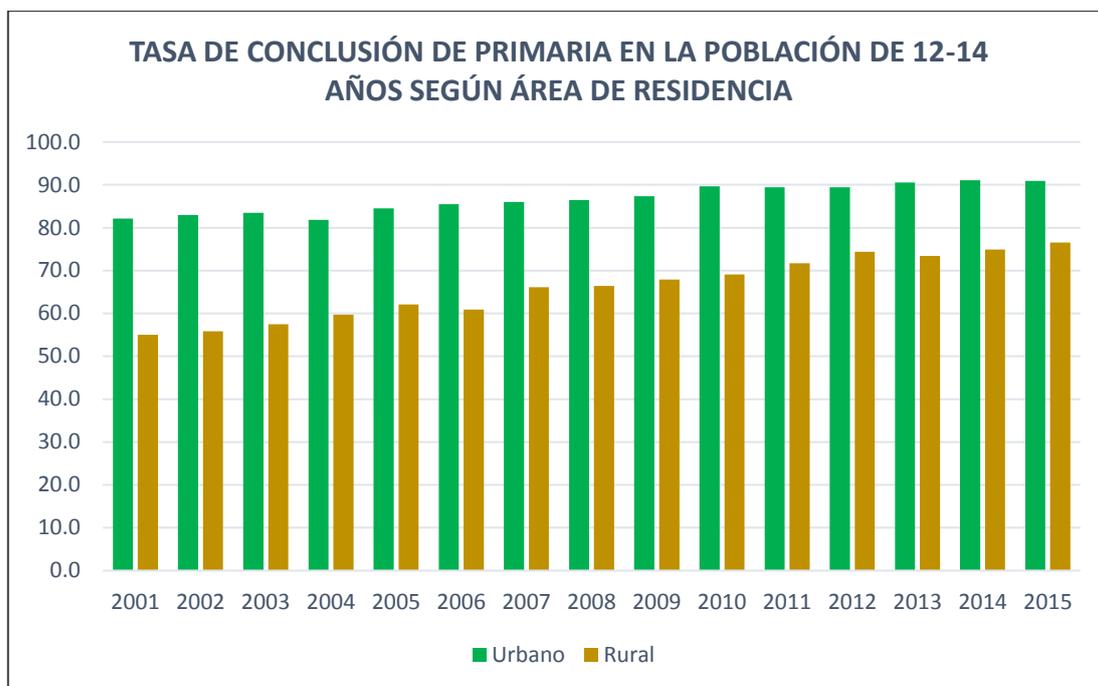


De igual manera, en cuanto a los aprendizajes en matemática en las áreas rural y urbana, aunque hay mejoras en ambas zonas, se ha abierto la brecha entre ambos porcentajes de manera muy significativa, mostrando nuevamente que no se ha dado prioridad donde están las mayores deficiencias en el derecho a una educación de calidad. Esto se encuentra vinculado tanto a las deficiencias en la Educación intercultural bilingüe, que explicaremos más adelante (acápite 2.IV), así como a la escasa atención otorgada a las escuelas unidocentes y multigrado, incluso en el marco de los esfuerzos por mejorar la calidad educativa de la última década.

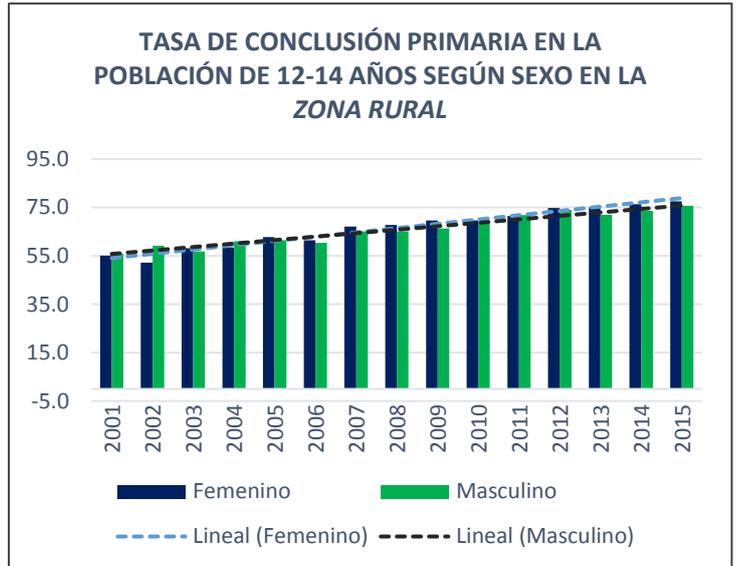
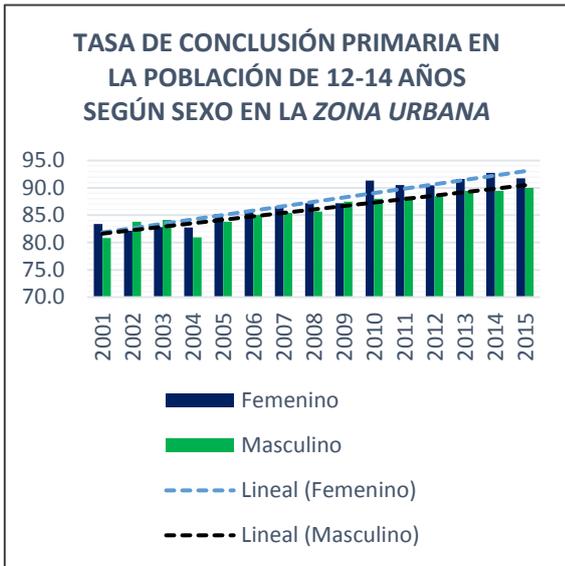


### 3. Culminación de Primaria y Secundaria

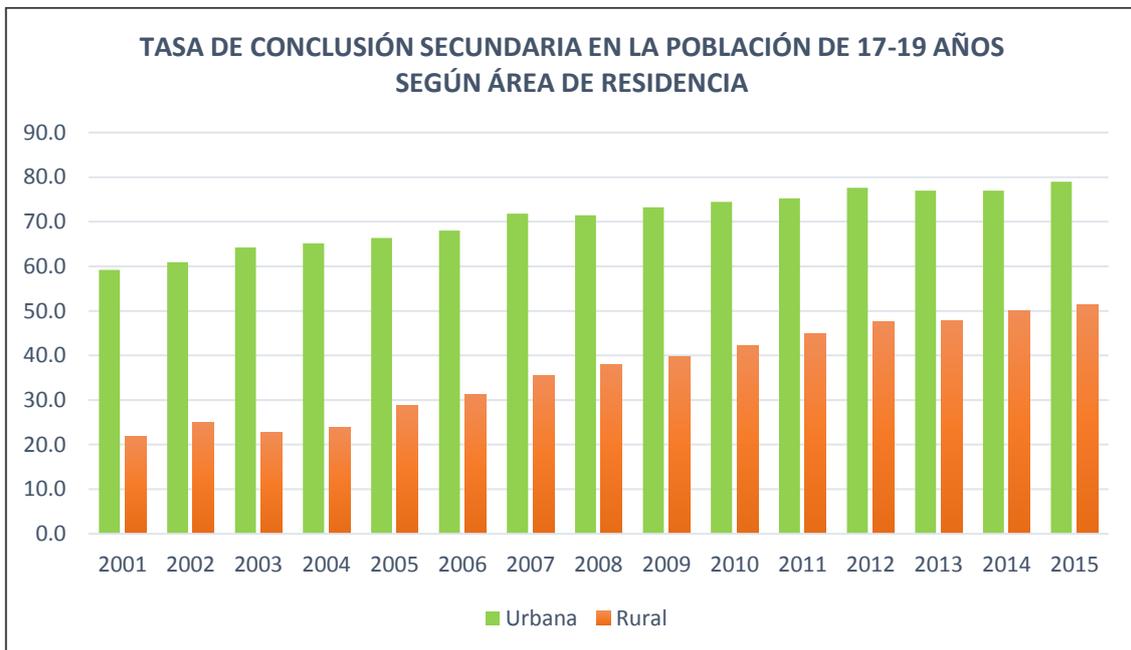
Desde el 2001 ha habido un progreso importante en la tasa de culminación de la educación primaria, la que además ha tenido un mayor aumento en el área rural que en el área urbana, reduciendo la brecha, aunque esta el 2015 aún es cerca de 15 puntos porcentuales entre ambas zonas.



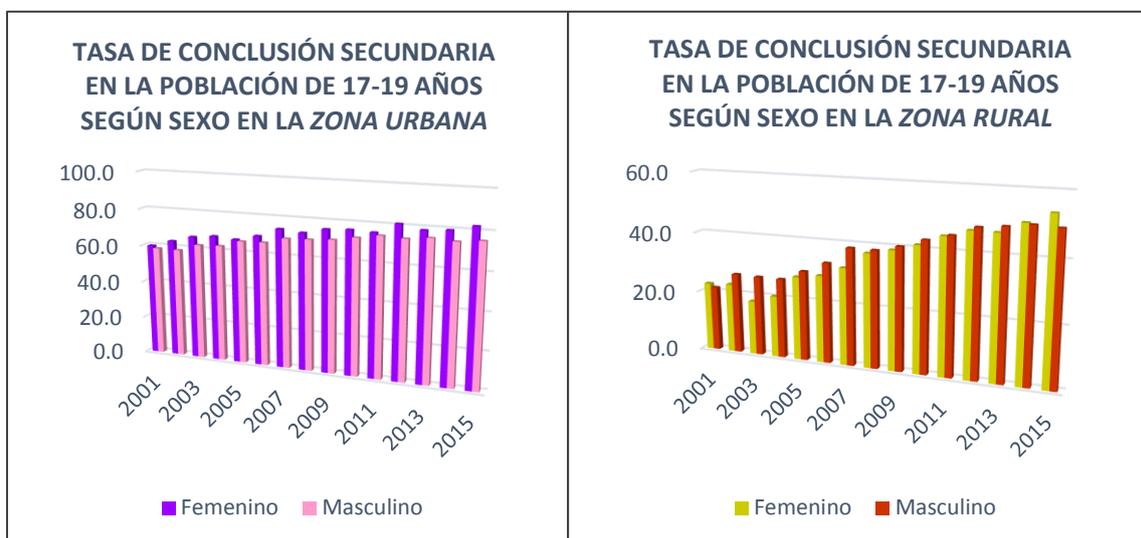
Por otro lado, si se analizan las tasas de terminación según el sexo en ambas áreas de residencia, no se encuentran claras disparidades. A partir del 2010 en la zona urbana cerca del 90% de las mujeres de 12-14 años culminaron sus estudios primarios, número cercano al 88% de los varones del mismo rango de edad que concluyeron la primaria. En la zona rural por otra parte, las tasas de conclusión entre las mujeres y hombres son muy similares y se han incrementado de manera consistente y pareja desde principios del milenio.



En la secundaria el milenio se inició con una tasa de terminación de aproximadamente 60% y 20% en la zona urbana y la rural, respectivamente, para terminar con 80% y 50% en el 2015. Las diferencias disminuyen de manera más rápida a medida que transcurre el periodo de análisis, pero aún se siguen manteniendo en años recientes.

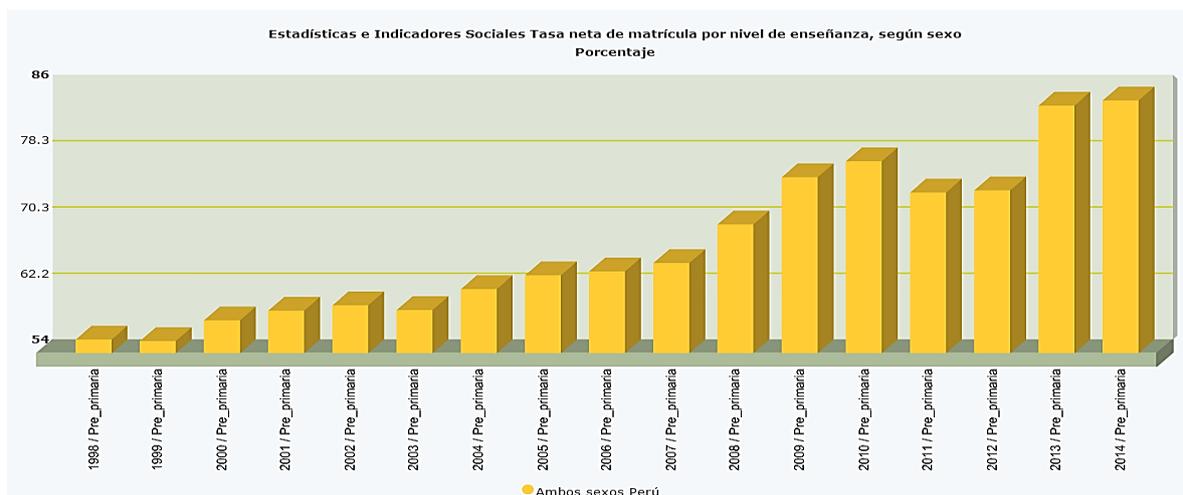


Al analizar la igualdad entre géneros en este indicador, encontramos que no existen diferencias importantes de conclusión entre sexos, pero sí entre quienes residen en el área urbana y en el área rural. Sin embargo, las diferencias se mantienen en el mercado de trabajo, donde las mujeres cuya lengua materna es originaria ganan menos de la mitad que los hombres que hablan castellano (Garavito 2011).



#### 4. Tasa Neta de Matrícula

De acuerdo a los datos de UNESCO-IEU: Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la tasa neta de matrícula a educación inicial muestra mejoras cada año, y en 10 años aumentó en cerca de 20%. Así, en el año 2014 el 84.4% de la población de 3 a 5 años se matricularon en este nivel educativo incrementándose en 1 punto porcentual, respecto al año 2013. Esto se debe a mejoras en la demanda, debidas a las mejores condiciones socio-económicas de los hogares y a la mayor búsqueda de trabajo de las mujeres, como al esfuerzo del estado de ampliar la oferta, en parte generando nuevos centros educativos, en parte transformando las experiencias comunitarias de los PRONOEIS en parte del sistema educativo estatal.

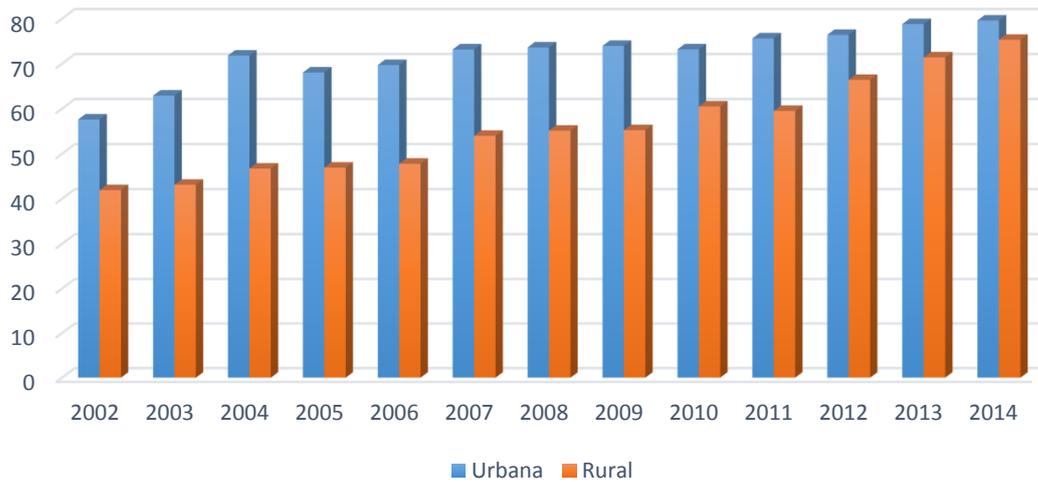


Fuente: UNESCO-IEU: Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Esto es muy importante ya que, como indica la OCDE (2016), “para el promedio de América Latina, los resultados en las pruebas PISA muestran que cursar educación pre-primaria mejora el desempeño posterior en el equivalente a haber cursado un año más de educación secundaria (40 puntos de diferencia en las pruebas PISA entre los alumnos que cursaron al menos un curso de pre-primaria y los que no) (OCDE/CAF/CEPAL, 2014). Esta diferencia se mantiene estable independientemente del grupo socioeconómico al que pertenezca el alumno (OCDE/CAF/CEPAL, 2014). Perú es uno de los países donde el efecto de la educación pre-primaria sobre el desempeño posterior en las pruebas PISA es mayor”.

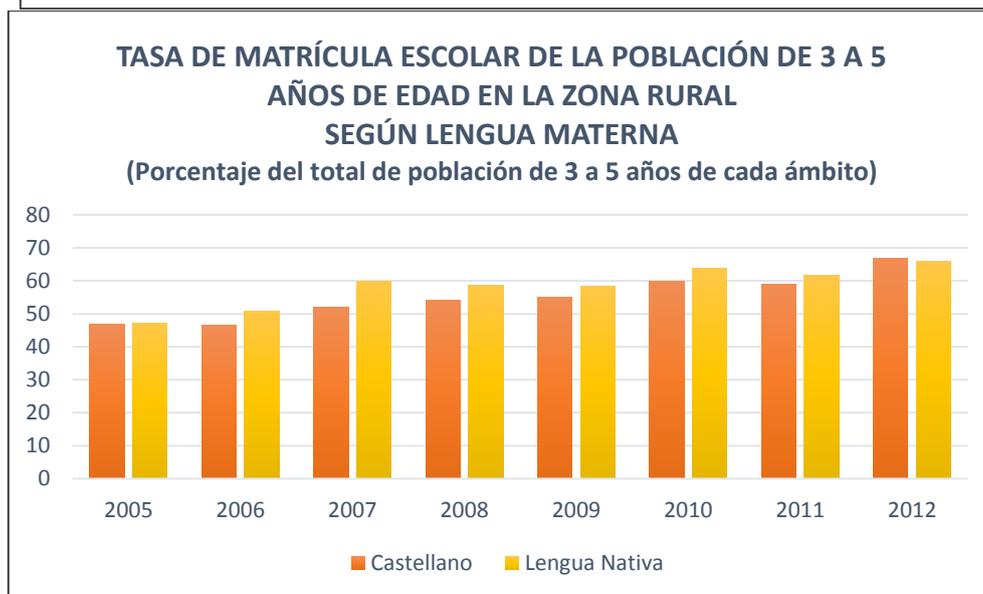
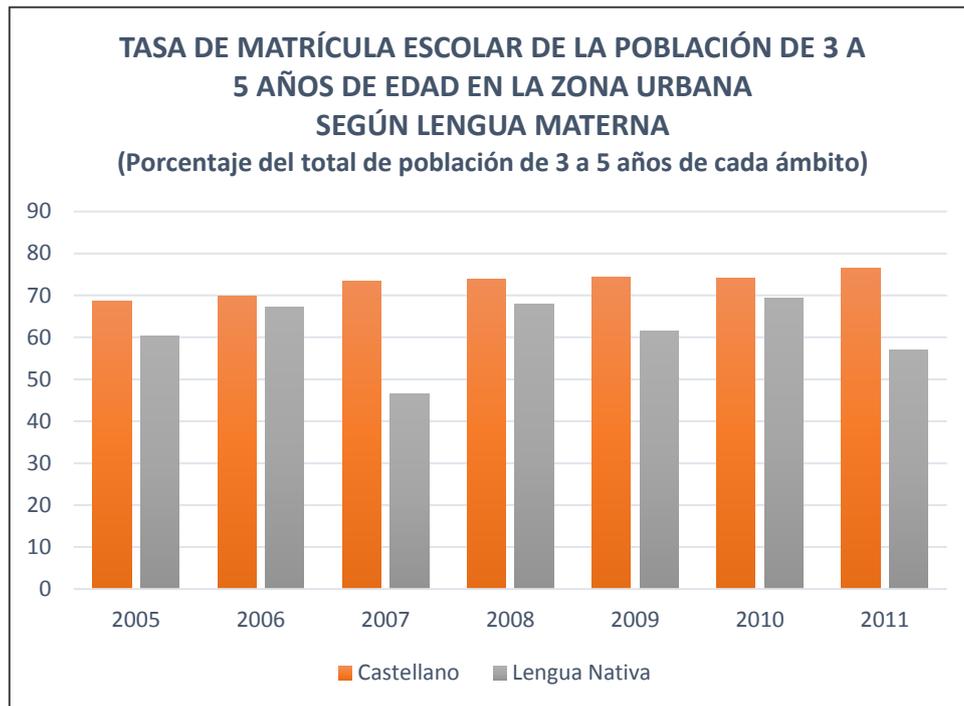
Por área de residencia, se observa mayor tasa neta de matrícula en el área urbana que en la rural, donde de cada 100 niñas y niños de entre 3 a 5 años de edad, 76 se matricularon en educación inicial, mientras que en el área rural fue 66 de cada 100. Las brechas entre ambas zonas se han reducido de cerca de 16 puntos porcentuales a 10 puntos porcentuales a lo largo del periodo de análisis indicando una buena cobertura de la población en dicho rango de edad.

**TASA NETA DE MATRÍCULA ESCOLAR DE LA POBLACIÓN DE 3 A 5 AÑOS DE EDAD A EDUCACIÓN INICIAL, SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO**  
(Porcentaje del total de población de 3 a 5 años años de edad)



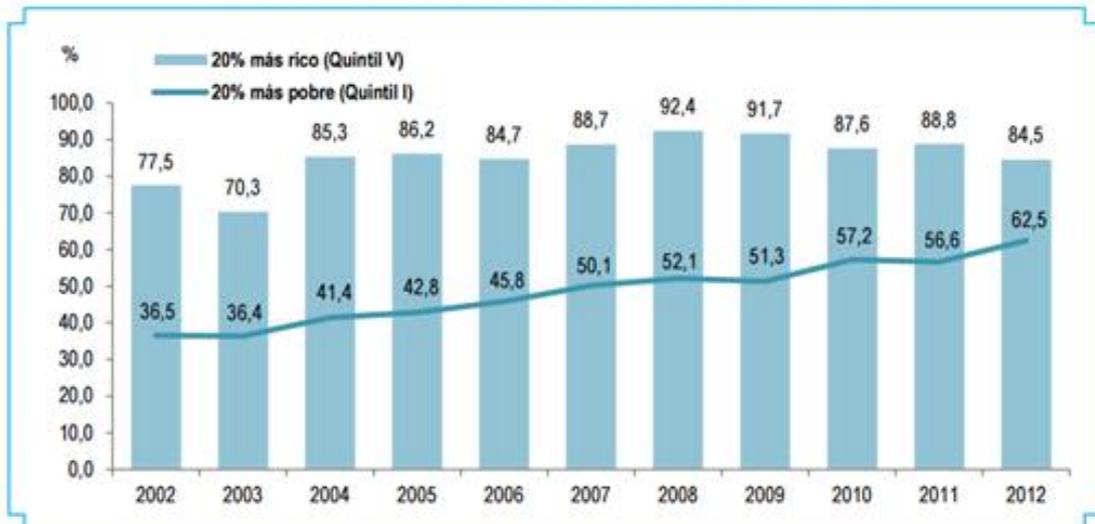
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Encuesta Nacional de Hogares.  
Elaboración propia.

En el área urbana, la población con lengua materna castellano presenta una mayor tasa de matrícula neta que aquellos que tienen una lengua materna nativa. Mientras en estas zonas la población no indígena muestra una tendencia clara a un aumento de la matrícula neta de los niños y niñas de 3 a 5 años, la matrícula neta de la población indígena urbana es bastante volátil, lo que sería expresión de la falta de protección social, shocks y migraciones que enfrenta este grupo. Al contrario, a lo largo del periodo, en la zona rural la tasa de matrícula neta para quienes se comunican en una lengua nativa es mayor que para aquellos que hablan castellano. Pese a ello, las brechas son mínimas y se han ido reduciendo hasta ser cercanas a cero en el 2012.

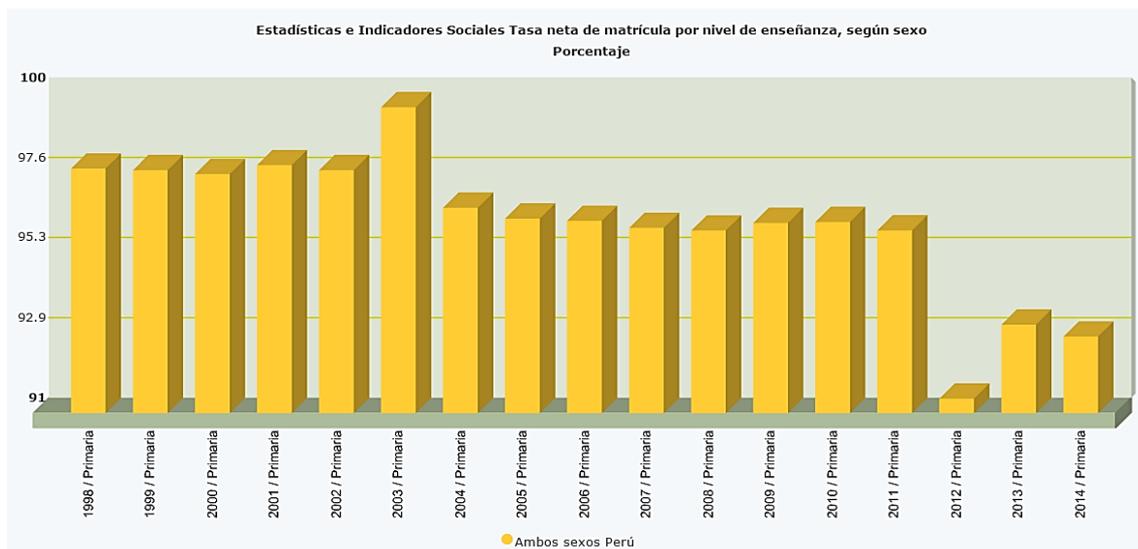


Por último, por condición socioeconómica del hogar se evidencian claras diferencias. Por ejemplo, la mayor tasa neta de matrícula es en el estrato socioeconómico más alto (V quintil) con 88,8%, mientras que la menor tasa (56,6%) el 20% más pobre (I quintil). Sin embargo, al comparar el año 2012 con lo registrado en el 2002 se aprecia un incremento importante del estrato más pobre en la matrícula escolar de 26,0 puntos porcentuales.

PERÚ: TASA NETA DE MATRÍCULA A EDUCACIÓN INICIAL, SEGÚN CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA, 2002-2012  
(Porcentaje del total de población de 3 a 5 años de edad de cada quintil)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

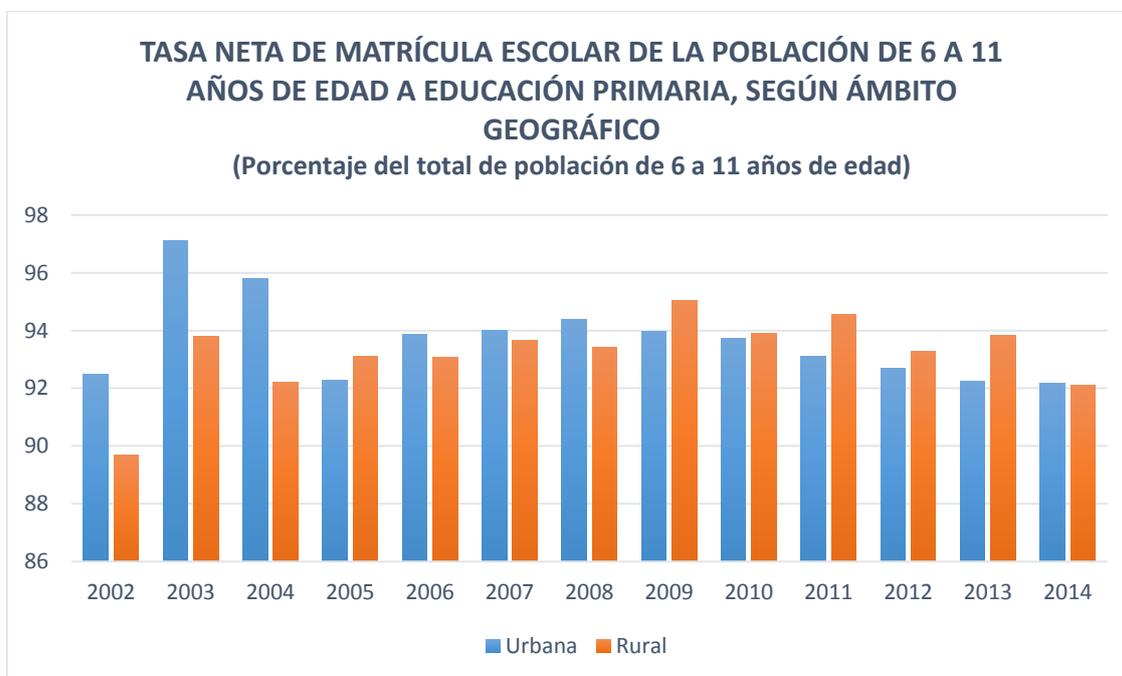


Fuente: UNESCO-IEU: Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

En el siguiente gráfico que se obtuvo de los datos presentes en la Encuesta Nacional de Hogares, se evidencia que en la zona urbana se dieron muy pocas variaciones y, en promedio, el 97% de la población de entre 6 a 11 años estuvo matriculado en algún grado del nivel primario. En cambio, para la zona rural se encuentra un porcentaje que se ha incrementado de manera constante a lo largo de los años (de 89.7% en el 2002 a 96.1% en el 2011).

En el 2002 la brecha entre la tasa neta de matrícula en la zona rural y urbana era de cerca de 3 puntos porcentuales. Para el 2011, la tasa de matrícula a educación primaria en el área urbana y rural no presenta diferencias, siendo 96 de cada 100 los residentes en el

área urbana y el área rural con edades entre 6 y 11 años de edad que se matricularon en este nivel educativo. Al comparar la información con el año 2002, se observa un mayor incremento de matriculados en el área rural (6,4 puntos porcentuales) que en el área urbana (3,6 puntos porcentuales), lo que indica que cada año se va acortando la brecha por área de residencia.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Encuesta Nacional de Hogares.  
Elaboración propia.

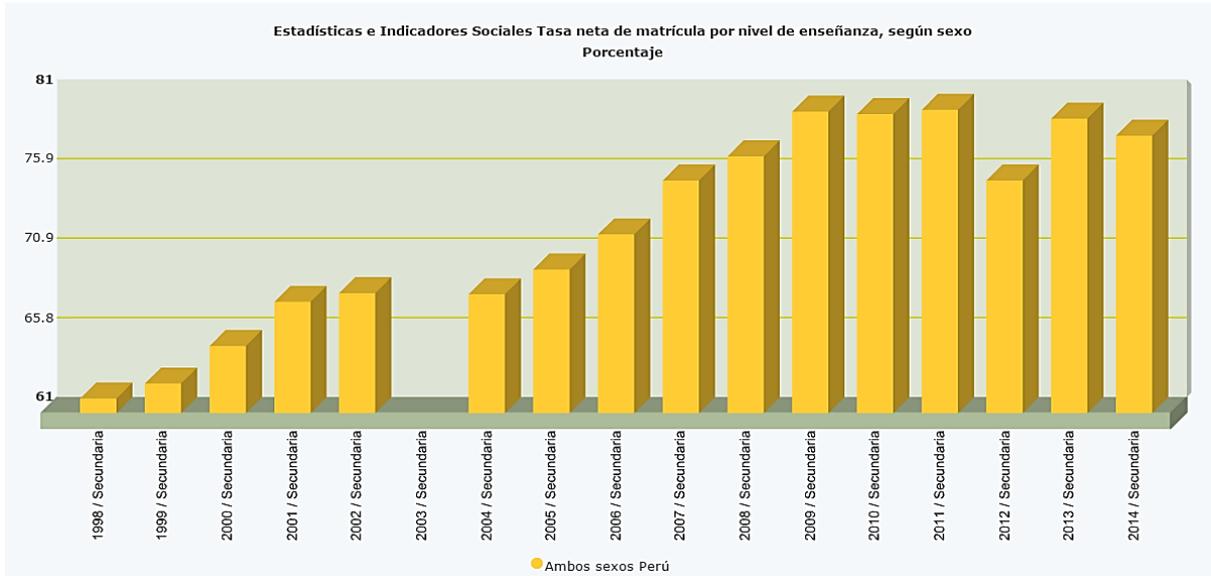
La matrícula en educación primaria de acuerdo con la condición socioeconómica presenta alta cobertura en todos los quintiles. Así, del primer quintil al quinto quintil la matrícula escolar no guarda diferencias significativas alcanzando más del 95,0%.

**PERÚ: TASA NETA DE MATRÍCULA A EDUCACIÓN PRIMARIA DE LA POBLACIÓN DE 6 A 11 AÑOS DE EDAD, SEGÚN QUINTIL DE GASTO, 2002-2011**

(Porcentaje del total de población de 6 a 11 años de edad, de cada sexo y quintil)

Quintil	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Total</b>	91,5	96,0	94,5	94,7	96,2	96,7	96,6	96,8	96,5	96,1
Quintil I	89,2	92,7	90,5	93,1	93,2	94,5	94,8	95,4	94,9	95,3
Quintil II	93,5	96,5	96,1	95,4	96,5	97,3	95,6	97,2	97,2	95,8
Quintil III	92,0	96,7	96,1	95,5	97,7	97,5	97,7	97,7	96,0	97,4
Quintil IV	91,6	98,8	95,9	96,5	98,4	98,0	98,2	96,5	97,5	95,5
Quintil V	91,7	97,1	96,5	93,7	97,0	98,1	98,3	98,1	98,9	97,5

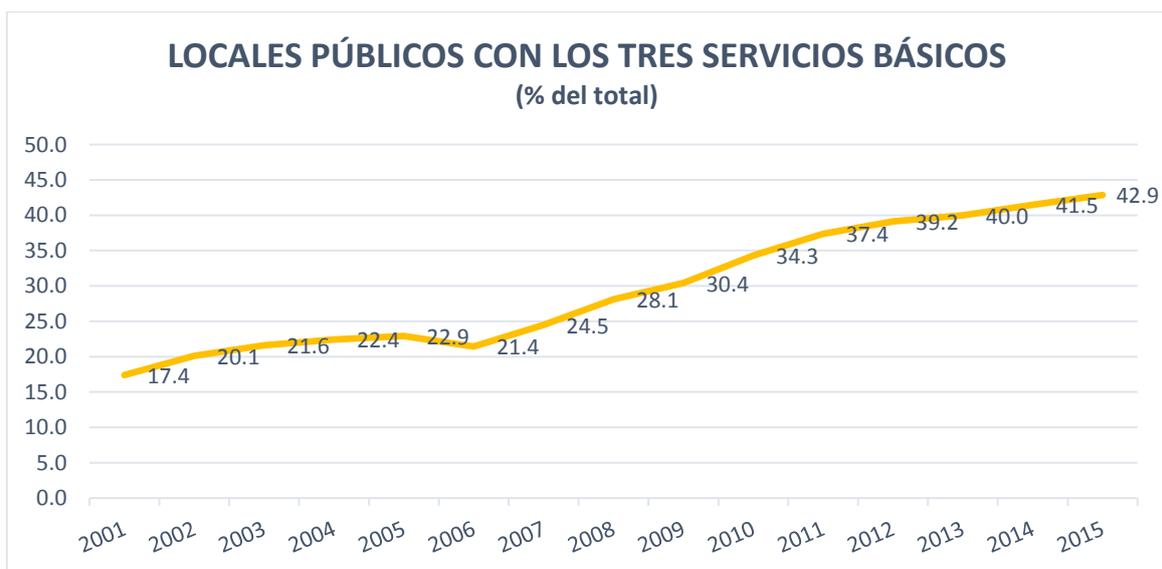
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.



Fuente: UNESCO-IEU: Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

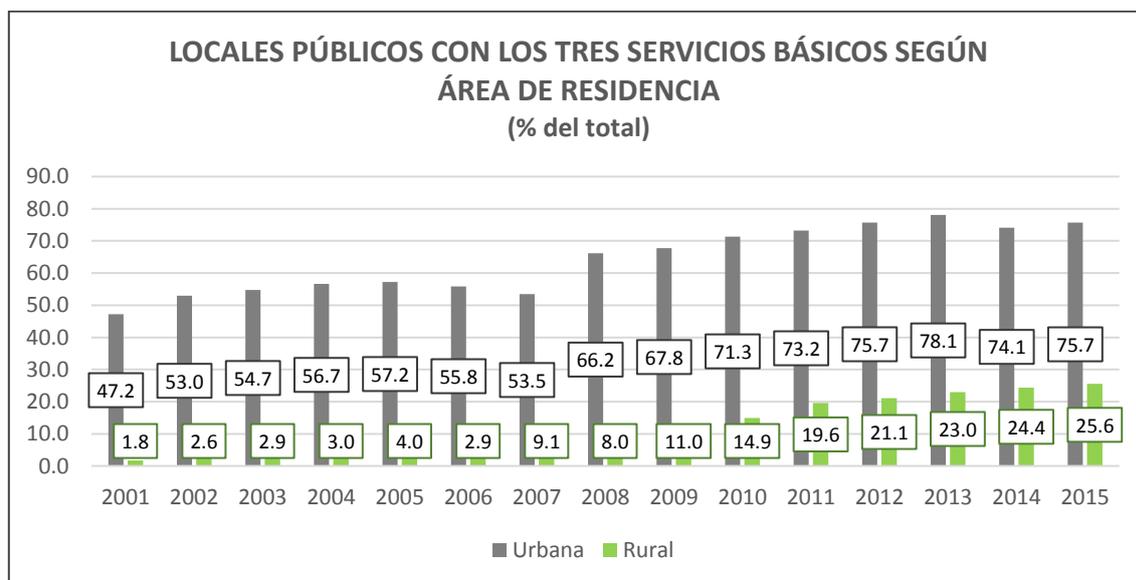
### 5. Locales escolares con servicios básicos

En el siguiente gráfico elaborado con datos de ESCALE se puede observar el porcentaje de instituciones educativas que cuentan con dichas instalaciones. Del total de locales públicos en el país, 42.9% cuenta con los servicios básicos para una enseñanza adecuada. El bajo nivel representa un significativo déficit de infraestructura educativa que, sin embargo, personifica una mejora importante si se compara con el nivel existente 15 años atrás, a inicios del milenio.



En este sentido, para que los niños puedan ejercer el derecho a una educación de calidad que se encamine a favorecer su desarrollo integral, es importante que la vida escolar se despliegue en un ámbito adecuado de salubridad e higiene, con condiciones de infraestructura óptimas, donde los docentes y personal de conducción cuenten con espacios apropiados para el trabajo conjunto y para las tareas de planificación, donde los niños gocen de espacios e instalaciones propicios para realizar actividades artísticas, deportivas y científicas

En el área urbana el 75.7% de locales escolares sí cuentan con los servicios básicos descritos, sin embargo, en el ámbito rural, la situación es aún más preocupante, pues la cifra solo alcanzó el 25.6% en el 2015. De esta manera no se puede ejercer de manera adecuada una enseñanza de calidad, donde los y las alumnas se desenvuelvan en un ambiente higiénico y cómodo, y espacios amplios e iluminados, con condiciones óptimas de aprendizaje. A pesar de esto, se puede considerar que el indicador sí avanzó en gran medida, ya que entre 2001 y 2015 un 23.8% de los locales educativos rurales empezaron a cumplir con los tres servicios básicos.



D. Derecho a una educación de calidad de la población indígena mediante educación intercultural bilingüe

*El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona*

Constitución Política del Perú – Artículo 17

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<sup>18</sup>. El Perú 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 y culturas originarias sino una nueva dominación, habiendo sido caracterizada por algunos historiadores como una independencia concedida o impuesta. Así, como consecuencia de la derrota de la gran rebelión indígena de Túpac Amaru II a fines del siglo XVIII, la independencia del Perú solo fue conseguida por ejércitos que vinieron de afuera, ya que los intentos nacionales fueron débiles y dispersos<sup>19</sup>. Poco después de llegar al poder, Simón Bolívar decretó la supresión de las comunidades indígenas para afirmar la propiedad individual, yendo contra la forma de organización socioeconómica indígenas de siglos y que perdura, a pesar del Libertador, hasta el día de hoy. La dominación siguió con la conformación de un poder oligárquico que mantuvo el gamonalismo y la servidumbre indígena<sup>20</sup>.

Por su parte muchos pueblos amazónicos se mantuvieron al margen del proceso nacional hasta el siglo XX, para en diversas zonas sufrir un régimen de semi-esclavitud durante al boom del caucho entre 1890 y 1920.

---

<sup>18</sup> De acuerdo al Banco Mundial (2015) “Latinoamérica indígena al siglo XXI”: en este informe se ha considerado que en Perú todos los miembros de los hogares en los que su jefe de familia habla un idioma nativo son indígenas, lo que eleva el número de indígenas a alrededor de 7,6 millones (26% del total). Esta cifra probablemente no representa el número total de indígenas en el país, pero se aproxima mucho más a otras proyecciones, basadas en la autoidentificación, como la Encuesta Nacional de Hogares de Perú (2012), en las que se estima que la población indígena podría ascender a 9,7 millones de personas (31% del total), más del doble del número de hablantes de un idioma nativo.

<sup>19</sup> Bonilla, Heraclio y Karen Spalding (1972): “La independencia en el Perú”, IEP, Lima. Este libro se publicó con ocasión de los 150 años de la declaración de independencia generando una gran polémica.

<sup>20</sup> Ver por ejemplo Manrique, Nelson (2006).

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<sup>21</sup>. En términos políticos y de cambios estructurales, son momentos claves la reforma agraria de 1969 y el voto a los analfabetos en 1978. Una de las consecuencias de ese proceso es que “en el marco de la Reforma Agraria se dividió en dos a la población indígena, al adoptar el término campesino para los agricultores indígenas de los Andes y el término nativo para los pueblos indígenas de la Amazonia. En consecuencia, la mayoría de las poblaciones de habla quechua y aimara favorecen el uso de la expresión comunidades campesinas y rechazan el rótulo de “comunidades indígenas” que goza de mayor aceptación a nivel internacional” (Banco Mundial 2015, op cit).

A pesar de estos avances, los indígenas en el Perú tienen 19 por ciento menos probabilidad de tener electricidad en sus viviendas (61% vs 80% de los no indígenas), 21% menos de probabilidad de tener agua potable (53% vs 74%) y 26% menos de probabilidad de tener un celular (24% vs 50%) y 15% menos de tener un empleo calificado (11% vs 26%)<sup>22</sup>.

El sentimiento de discriminación racial sigue estando fuertemente presente. Según el Banco Mundial (2015): “Datos del 2011 del Latinobarómetro indican que en países con grandes poblaciones indígenas, como Bolivia, Guatemala, México y Perú, más de la mitad de los encuestados indígenas consideraba que era objeto de discriminación (...). En otras palabras, a pesar de la difusión general de ideas de multiculturalismo, la amplia aceptación de los derechos indígenas y el posterior surgimiento de constituciones plurinacionales, los pueblos indígenas aún se sienten enormemente discriminados. Esto tiene varias consecuencias para el desarrollo. Datos del Latinobarómetro también indican, por ejemplo, que los indígenas tienen pocas esperanzas de movilidad social en lo referente a su inclusión económica. Cuando se les pide que se ubiquen en una escala donde 1 es pobre y 10 es rico, tienden a situarse en el 50% más pobre, como lo hace la mayoría de los latinoamericanos, pero invariablemente se ubican a ellos y a sus padres por debajo de las estimaciones de los no indígenas, en el segundo quintil más pobre”.

Una lectura de las cifras de la encuesta Latinobarómetro del 2011 comparando el Perú con la región la hace el politólogo Martín Tanaka (2012): “Así, cuando se pregunta por cuántos nacionales son discriminados, las respuestas en Perú (47%) se ubican ligeramente por encima del promedio de la región (45%); estos porcentajes bajan en todas partes cuando se pregunta a los entrevistados si son parte de algún grupo discriminado: el promedio de la región baja a 20%, pero en Perú llega a un 28%, solo por debajo de Brasil, Bolivia y Guatemala. Cuando se pregunta por la raza como fuente de discriminación, en Perú se considera que un 39% de nacionales son discriminados por esa razón, cuando el promedio

---

<sup>21</sup> Ver por ejemplo Degregori, Carlos Iván, Cecilia Blondet y Nicolás Lynch (1986) y López, Sinesio (1997).

<sup>22</sup> Fuente: Banco Mundial (2015): “Latinoamérica indígena al siglo XXI”, anexo 3.

de la región es 36%. Si bien es claro que la “raza” se percibe como fuente de discriminación, en el Perú su rechazo no pasa por la reivindicación de la etnicidad como seña de identidad; por el contrario, este ha ido principalmente por la reivindicación de alguna forma de identidad mestiza. Según el Latinobarómetro, en Guatemala un 45% de los entrevistados se define como indígena; en Bolivia, un 27%; en México, un 19%; en Perú, apenas un 7% (en Brasil, un 30% se define como mulato o negro).” Es decir, la discriminación racial es tan fuerte que en el Perú los indígenas no quieren identificarse como tales.

Esta fuerte discriminación y exclusión hacia los pueblos indígenas y las culturas originarias sigue presente incluso en términos legales y políticos. Por ejemplo, a pesar de que el Perú suscribió el Convenio 169 de la OIT hace más de veinte años, y de fuertes conflictos sociales que dieron lugar al “baguazo” en 2009, “la Ley de Consulta Previa no se ha implementado en entornos indígenas del altiplano al día de hoy, debido a discrepancias sobre la indigenidad de estas comunidades” (Banco Mundial 2015). Los indígenas han reclamado reiteradamente porque se instalan empresas petroleras y mineras en sus territorios sin haberseles consultado, en algunos casos con graves consecuencias de contaminación que afectan su salud y sus medios de vida, como es el caso de las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes y Tigre zona donde el lote petrolero 1-AB por la empresa Pluspetrol ha generado daños tan graves que ha sido declarada en “emergencia ambiental”.

Esta discriminación y exclusión es también muy fuerte en relación a las propias culturas originarias. El desconocimiento de las culturas indígenas se da desde las estadísticas oficiales, ya que “Perú es el único país que todavía incluye la lengua materna como única variable para identificar a los pueblos indígenas en sus censos”, criterio que ya no se usa en Latinoamérica pues “puede crear distinciones rígidas e irreales entre quién es y quién no es indígena” (BM 2015). El nuevo Censo 2017 cambiará esa situación, lo que no deja de tener resistencias entre grupos conservadores pro-mineros, para quienes preguntar por la auto-identificación étnica “promueve la conflictividad”<sup>23</sup>). A pesar de que el quechua es considerado una lengua oficial en la Constitución, siendo la lengua originaria más difundida, no hay regularmente traducciones de leyes o actos oficiales a este idioma, el Congreso de la república no cuenta con intérpretes y solo el año pasado el canal de televisión del estado ha iniciado un noticiero en quechua. Se estima que en los últimos años se han extinguido 37 lenguas, y que de las 47 lenguas que se hablan en el Perú, 21 están en peligro de desaparecer porque ya no se están transmitiendo de padres a hijos<sup>24</sup>.

En relación a las culturas indígenas, la educación tiene una importancia primordial como mecanismo de transmisión de la misma entre generaciones. Es necesario recordar que el artículo 28.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, suscrito por el Perú, establece que: “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. Cuando ello no sea viable, las

---

<sup>23</sup> Ver <http://www.lampadia.com/analisis/mineria/preguntas-que-favorecen-la-conflictividad>

<sup>24</sup> Fuente: declaraciones de Agustín Panizo, director de Lenguas Indígenas del Ministerio de Cultura, en <http://www.europapress.es/internacional/noticia-peru-advierte-desaparicion-37-lenguas-nativas-dia-lenguas-indigenas-20160528054133.html>

autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo”, mientras que su artículo 28.3 señala que “Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas”<sup>25</sup>.

Como señala el Banco Mundial (2015): “En realidad, la educación intercultural bilingüe no es una cuestión novedosa en América Latina. Se ha propuesto como una alternativa a la educación monolingüe en español o portugués por lo menos desde los años sesenta, y se considera ampliamente como una política diferenciada importante para incluir a los pueblos indígenas sin poner en peligro sus idiomas, sus culturas y su autonomía social<sup>1</sup>. No obstante, los orígenes de la EIB están asociados a estrategias de asimilación impulsadas por los gobiernos y misioneros religiosos durante la primera mitad del siglo XX. Estos últimos desarrollaron el uso de técnicas de lingüística moderna y la implementación de modelos de educación bilingüe como una solución a los problemas de comunicación que limitaban la conversión religiosa de sociedades indígenas predominantemente monolingües. Desde entonces, sin embargo, la EIB se ha convertido en una parte importante del diálogo interétnico e intercultural. No obstante, la teoría jurídica y educativa no concuerda necesariamente con la acción pública.”

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<sup>26</sup>. 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, un 30% cuenta con acompañamiento pedagógico EIB<sup>27</sup>. La población afrodescendiente no está incluida en este registro (ni en ningún otro; debido a su condición particular y de las políticas al respecto, su situación se tratará en un capítulo aparte).

Durante la última década las condiciones generales de vida de las poblaciones indígenas han mejorado bastante, pero se mantiene una fuerte discriminación en relación a diversos derechos sociales, en especial aquellos vinculados al reconocimiento de su propia cultura.

En efecto, mientras entre el 2005 y el 2015 la pobreza (medida oficial para aquellas familias cuyos ingresos están debajo del umbral establecido) se ha reducido de 55% a 22%, entre los hogares con lengua materna originaria bajó de 65% a 33%. En las zonas rurales, la diferencia entre hogares indígenas y no indígenas con relación a la pobreza es inexistente (45%-44%), aunque en las ciudades el 21% de indígenas estaban en situación de pobreza, frente al 13% de hogares no indígenas.

---

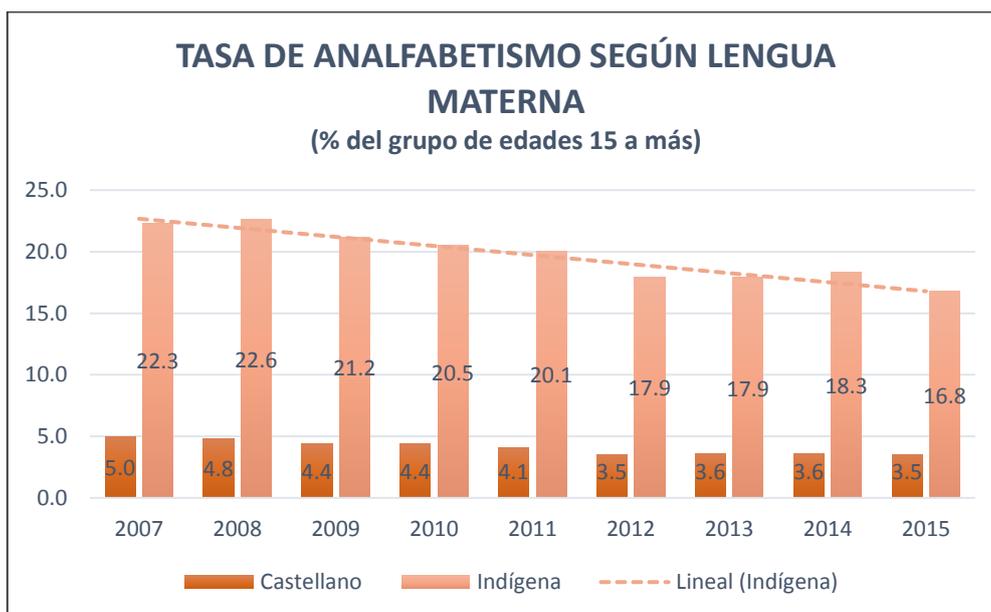
<sup>25</sup> Ver en Anexo 1 los artículos del Convenio 169 de la OIT más relevantes sobre el tema de este informe.

<sup>26</sup> Fuente: [https://www.unicef.org/peru/spanish/ENI\\_2010.pdf](https://www.unicef.org/peru/spanish/ENI_2010.pdf)

<sup>27</sup> Resolución Ministerial N.º 0630-2013-ED, citado en Vegas y Paredes (2016)

## 1. Analfabetismo

El analfabetismo afecta 5 veces más a los peruanos una lengua materna fue una lengua indígena, que a quienes tienen como lengua materna el castellano. Estos últimos tienen una tasa de 3,5%, muy lejos del 16,8% para el caso de los indígenas, que representa una discriminación enorme violatoria del derecho a la educación de 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.



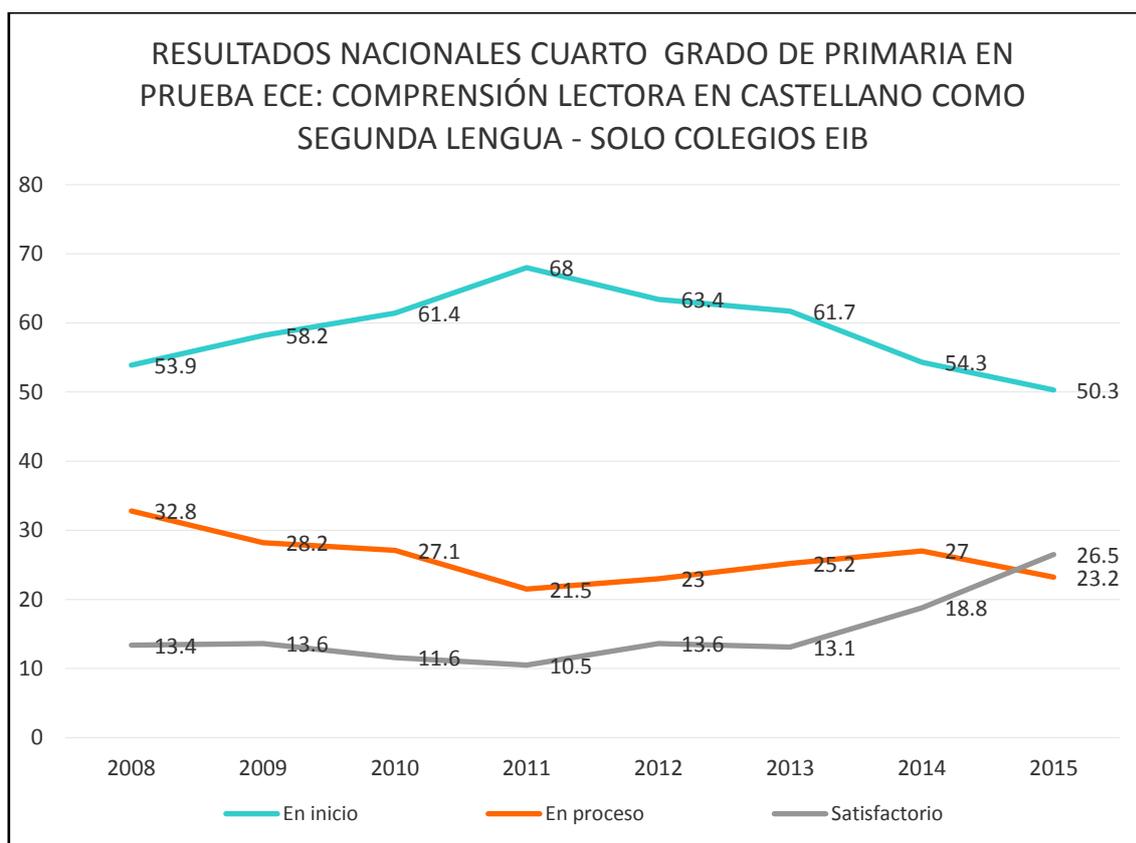
Fuente: ESCALE. Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática. Elaboración propia

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 aun 25 años para erradicarlo.

## 2. Logros Educativos

La OCDE (2016: 14) afirma que “La diversidad cultural y lingüística también tiene un impacto. 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”.

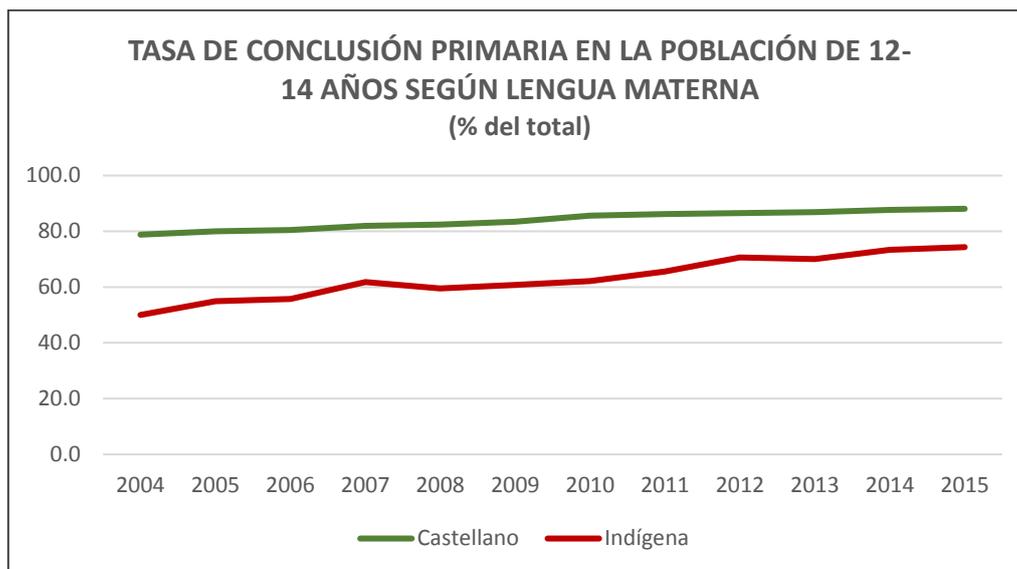
En efecto, de acuerdo a la Evaluación Censal de Estudiantes - ECE realizada exclusivamente en colegios EIB en 4to grado —la prueba universal se realiza en 2do grado de primaria—, apenas uno de cada cuatro (26.5%) estudiantes indígenas tiene una adecuada comprensión lectora, y nótese que la prueba se realiza en niños y niñas que ya han pasado dos años adicionales de escolarización que aquellos a las que se aplica la prueba ECE universal.



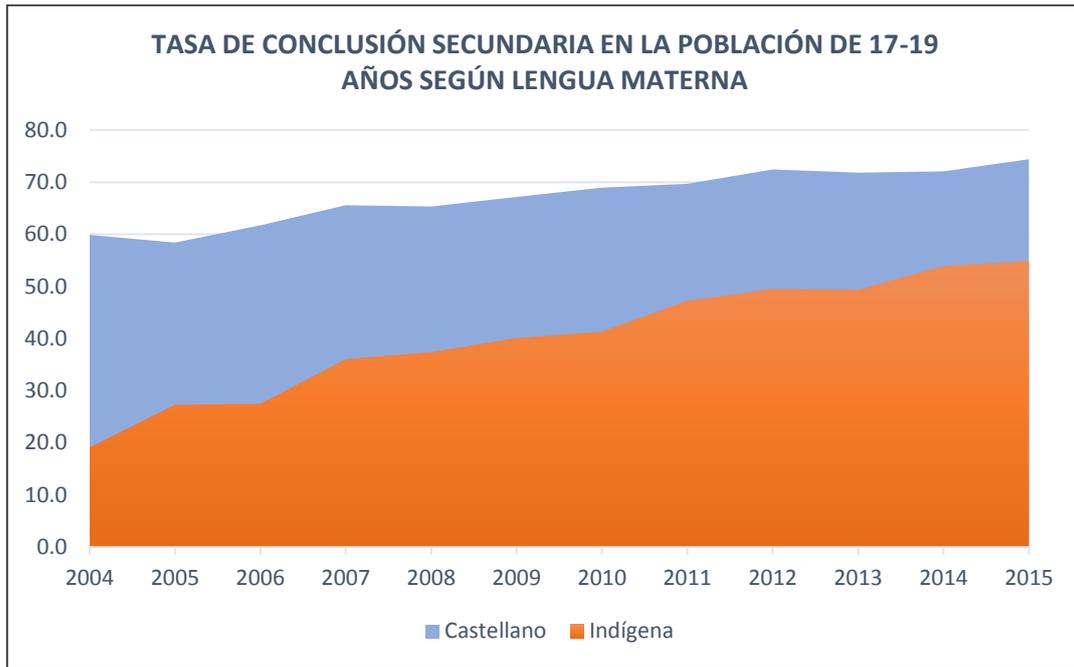
### 3. Culminación

De acuerdo a los datos de ESCALE, se observa 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 12-14 que aprendió en lengua indígena culminaron dicho nivel de estudio. Uno de cada cuatro niños indígenas no alcanza a acabar la primaria, el primer ciclo de la educación básica regular, teniendo así seriamente afectado su derecho a la educación. La enorme brecha, del 14%, entre los indígenas y los no indígenas muestra la enorme discriminación existente contra ellos.

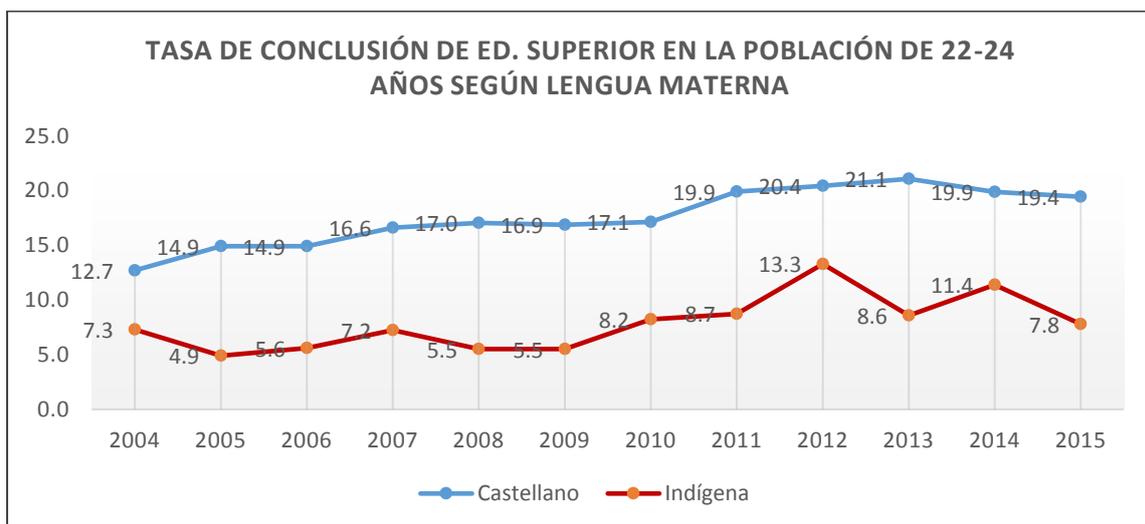
Pero la situación de no culminación y discriminación contra los indígenas era mucho peor en el 2004, cuando cerca de 80% de adolescentes que aprendieron a hablar en español culminó la primaria pero solo el 50% de la población entre 12-14 que aprendió en lengua indígena culminaron dicho nivel de estudio. Sin embargo, se puede observar que la culminación de la primaria entre los indígenas muestra una mejora continua y que la brecha se ha reducido a través de los años indicando una tasa de culminación primaria más alta para la población indígena.



En la secundaria, para la población de 17 a 19 años la tasa de conclusión de aquellos estudiantes de lengua materna castellano comenzó en el 2004 con 60%, mientras que para aquellos adolescentes que se comunican en una lengua nativa la tasa de conclusión fue de 20%. Esto demuestra que en las localidades indígenas y rurales donde se habla y escribe en una lengua distinta al castellano, los alumnos y alumnas tienen más probabilidades de terminar la educación primaria pero no en concluir la secundaria completa. En los siguientes 15 años la culminación de secundaria entre la población indígena aumentó y se logró reducir la brecha en gran medida, disminuyendo en cerca de 20 puntos porcentuales. Sin embargo, alrededor de la mitad de jóvenes indígenas no termina la secundaria, una proporción sumamente alta. En este sentido, si las estadísticas de cobertura podrían verse como que la universalidad de la educación está alcanzando a los pueblos indígenas, los datos de culminación de la misma muestran que esto sería solo una ilusión.



En las últimas décadas la cobertura de la educación superior y la proporción de la población que termina estudios superiores ha aumentado fuertemente en el Perú, pero eso casi no ha beneficiado a los jóvenes indígenas, menos de uno de cada diez de los cuales puede terminar la educación superior. Los estudiantes que hablan alguna lengua indígena concluyen la educación terciaria en mucho menor medida, la tercera parte, que aquellos que hablan castellano. Dicha brecha, como se puede observar en el gráfico, no ha disminuido de manera constante a lo largo del tiempo<sup>28</sup>, y esto se demuestra en el 2015, donde la brecha es incluso mayor que al inicio del periodo.



<sup>28</sup> La tasa de culminación permaneció estancada en aproximadamente 17% alrededor de cuatro años (2006-2009)

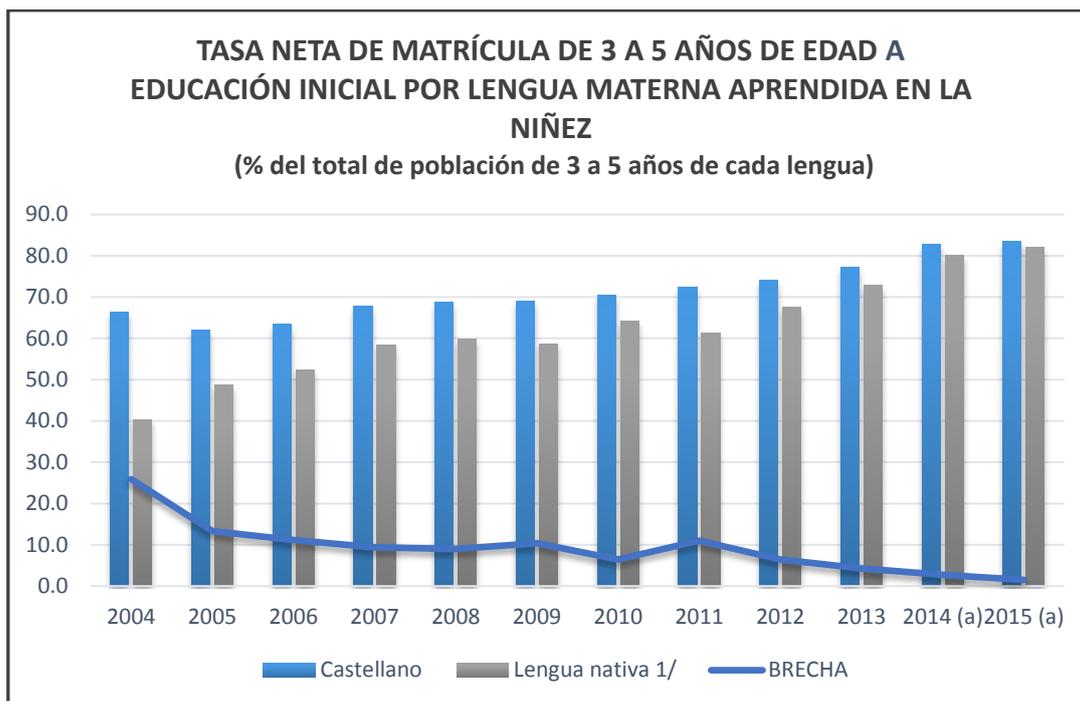
Los investigadores Castro y Yamada (2011) resumen bien esto, indicando que en el lapso de los últimos 50 años, la matrícula en educación superior: “[...] aún muestra un sesgo a favor de los grupos descendientes de blancos y mestizos en comparación con las etnias amazónicas, quechua/aimaras y afrodescendientes, en ese orden de intensidad. [...] hay en operación mecanismos de discriminación al interior del proceso educativo. Una comparación por sexos revela que las brechas que había 50 años atrás prácticamente se han cerrado, al punto que ya no hay diferencia entre los porcentajes de hombres y mujeres que logran culminar con éxito todo el proceso educativo”.

#### 4. Cobertura y Matrícula Neta

La cobertura, medida como tasa de asistencia, en las edades de 3 a 5 años, edad de 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)<sup>29</sup>. 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 porcentajes se ha reducido a menos de 3 puntos porcentuales.

---

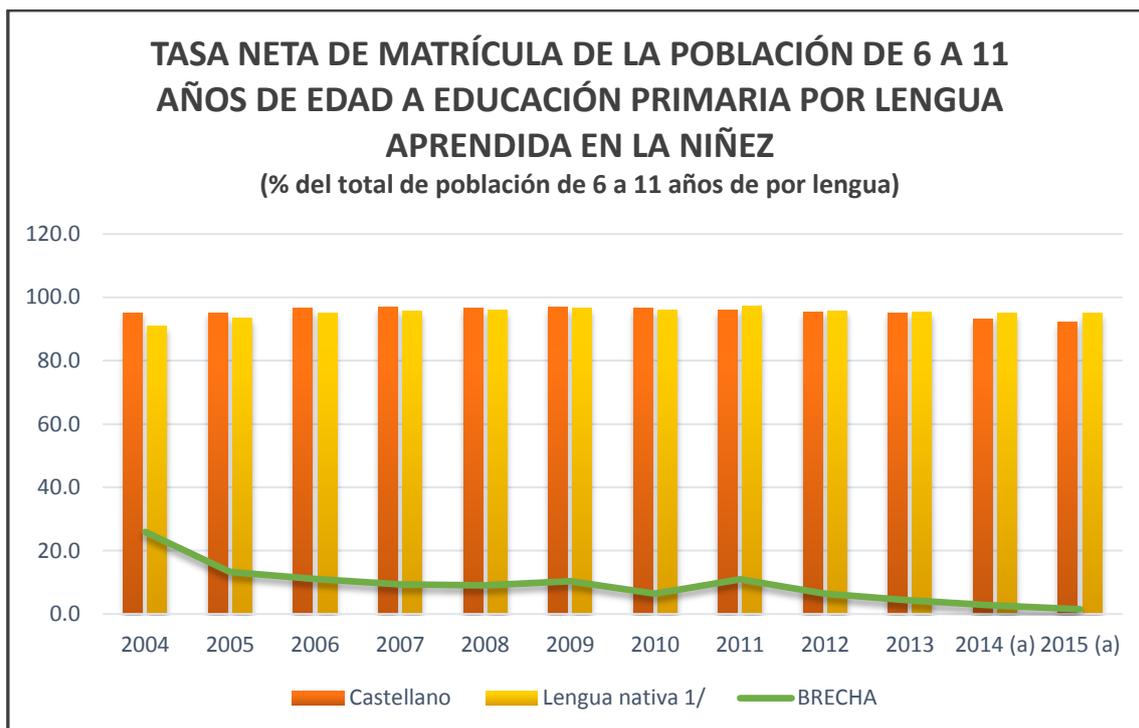
<sup>29</sup> Fuente: Plan Nacional de EIB, página 14, a partir de la ENAHO-INEI. Esta misma fuente aplica a los siguientes dos párrafos referidos a cobertura en edades referenciales para la educación primaria y educación secundaria. Hay que señalar que estos datos, obtenidos de una fuente oficial del gobierno como es el Plan Nacional EIB, no concuerdan con los reportados por el INEI-ENAHO (consulta hecha a <http://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/> el 22 de febrero de 2017, indicador "Tasa neta de matrícula escolar de la población de 3 a 5 años de edad a educación inicial"). Por ejemplo, esta otra fuente indica que la cobertura total de 3 a 5 años al 2014 es de 80,1% para educación inicial, mientras el Plan EIB indica que es de 83,7% para ese año, aunque esta cifra incluye tanto a quienes asisten a inicial como a quienes asisten a otros niveles educativos.



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<sup>30</sup>. En este caso la cobertura universal casi se había logrado para ambos grupos al 2004, con la población indígena logrando acceso en un 95,5%. De igual manera el INEI-ENAO<sup>31</sup> encuentra una matrícula neta de 91,4% que en estas edades asisten a la primaria. La diferencia sin duda corresponde a asistencia de niños de esas edades a otros niveles educativos.

<sup>30</sup> Fuente: Plan Nacional de EIB, página 14.

<sup>31</sup> Consulta hecha a <http://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/> el 22 de febrero de 2017, indicador "Tasa neta de matrícula escolar de la población de 6 a 11 años de edad a educación primaria"

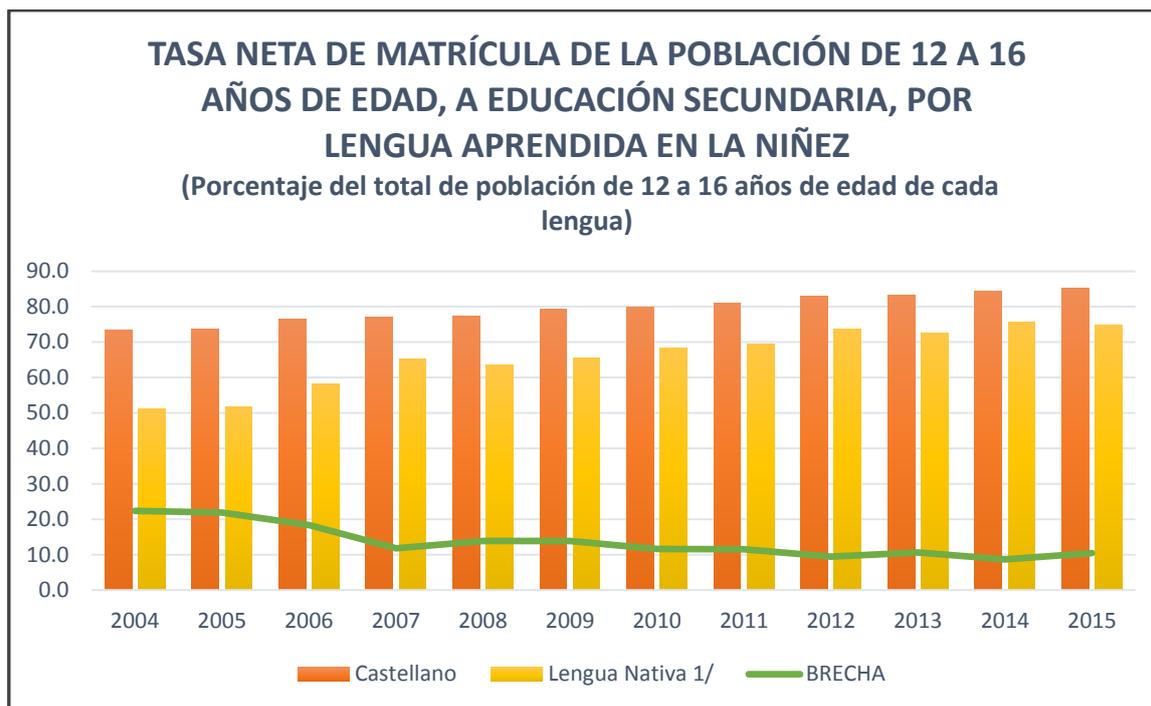


Recordemos que esto se refiere a los niños y niñas de esa edad matriculados; las diferencias entre indígenas y no indígenas se aprecian en el atraso escolar, en el que el 16% de niños indígenas está atrasado 2 o más años frente a 6% de los de lengua materna castellano, ratificando que el principal problema del derecho a la educación es el de calidad antes que el de acceso.

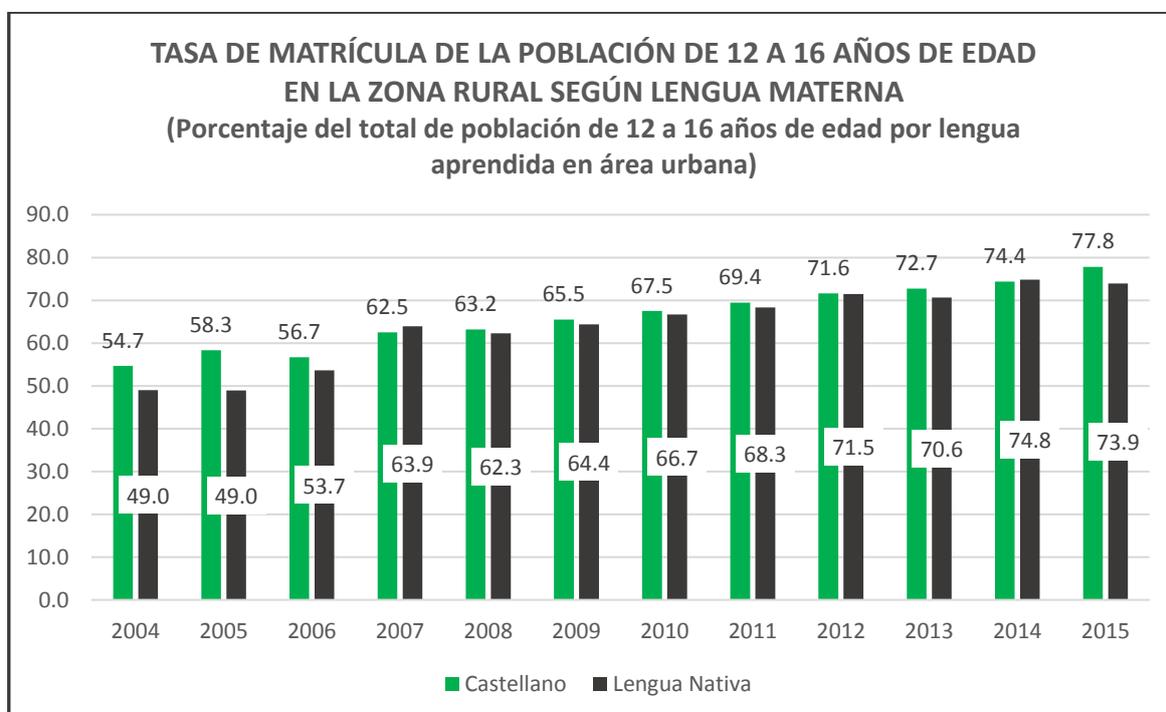
Para el grupo de 12 a 16 años, quienes el 2015 tienen una asistencia son el 92% indígena y el 94% castellano, ya sea en primaria o secundaria (y algunos incluso en la terciaria, de manera prematura). En el 2004 eran 84% y 89% respectivamente<sup>32</sup>, ambos grupos han aumentado su matrícula y la brecha entre ellos se ha cerrado ligeramente. De igual manera el INEI-ENAOH<sup>33</sup> encuentra una tasa total de 84% de matrícula neta a la secundaria, existiendo en este caso una brecha de cerca de 10 puntos porcentuales según la lengua materna (85% vs 75%). La diferencia con el indicador anterior sin duda corresponde a asistencia de niños de esas edades a otros niveles educativos, con muchos más niños indígenas que a esta edad todavía están en la primaria debido a atraso escolar causado por deserción y repitencia.

<sup>32</sup> Fuente: Plan Nacional de EIB, página 14.

<sup>33</sup> Consulta hecha a <http://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/> el 22 de febrero de 2017, indicador "Tasa neta de matrícula escolar de la población de 12 a 16 años de edad a educación secundaria")

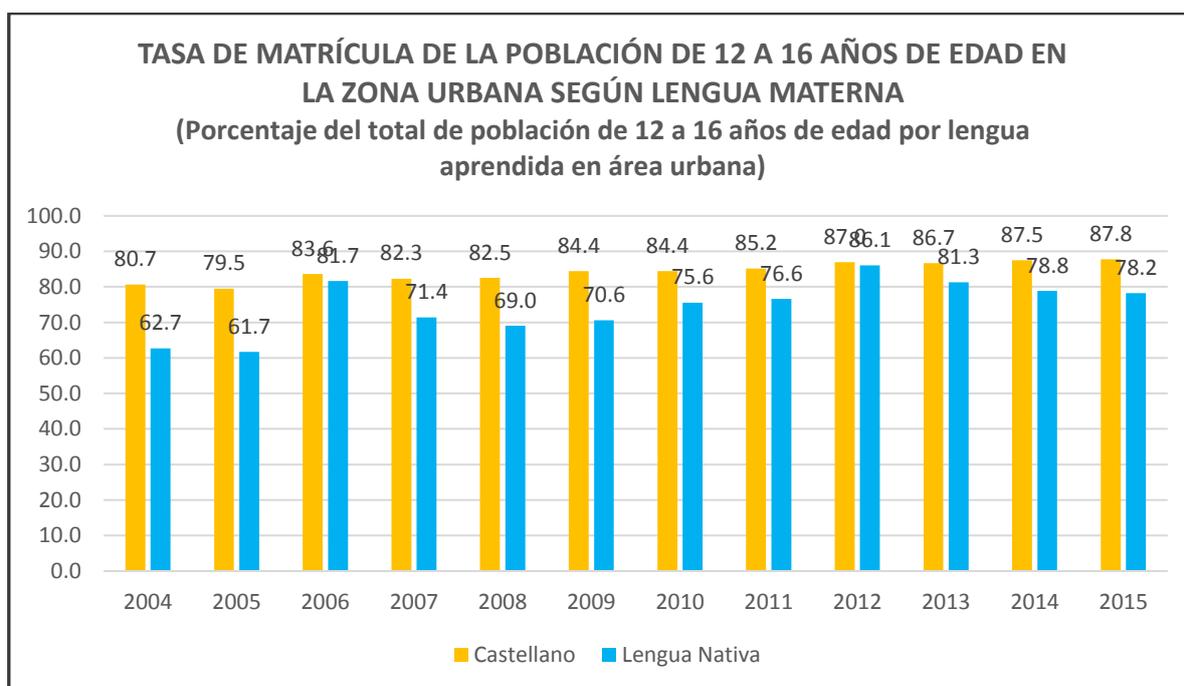


Es importante anotar que esta brecha en la matrícula meta en secundaria entre indígenas y no indígenas existe tanto en zonas urbanas como en zonas rurales, aunque con mayor magnitud en las primeras.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Así, la brecha de matrícula neta secundaria es de 4 puntos porcentuales en las zonas rurales y de 10 puntos en las zonas urbanas. Sin embargo, aquellos con lengua materna indígena en las ciudades, tienen una matrícula neta en secundaria mayor incluso a los no indígenas en zonas rurales. La brecha urbano / rural parece ser más importante que la brecha indígena / no indígena, debiendo tener en claro que las poblaciones indígenas son mayoritariamente rurales y que esta discriminación también las afecta.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

En las últimas décadas América Latina ha experimentado, a diferentes velocidades según los países, importantes progresos en su desarrollo y en diversos indicadores educativos. Es entonces relevante analizar cómo se encuentra el país en comparación de las demás naciones de la región, para lo cual se hará uso del siguiente recuadro del informe “Los pueblos indígenas en América Latina”<sup>34</sup> de la CEPAL, donde se observa la tasas de asistencia escolar para el nivel primario y secundario según condición étnica y sexo.

Se observa que en su conjunto los países de América Latina presentan tasas relativamente altas. Uruguay presenta la tasa más alta al año 2011, seguido en segundo lugar por Ecuador. Al otro extremo se encuentra Brasil y Venezuela con aproximadamente 80% de su niñez indígena recibiendo educación primaria. Por otro lado, los datos del censo del 2007 para Perú muestran tasas cercanas a 94%, ocupando el cuarto lugar entre los países de la región, demostrando la alta cobertura educativa para la población indígena presente en el país.

<sup>34</sup> Fuente: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37222/S1420521\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37222/S1420521_es.pdf?sequence=1)

En el grupo de las niñas y los niños indígenas se advierte que la brecha de género es escasa, y que en algunos países la asistencia escolar de las niñas supera la de los niños, tal como es el caso de Venezuela, Uruguay y Brasil. Sin embargo, las brechas resultantes de la condición étnica son amplias, como es el caso de Brasil (97.3% y 82.8% para la población no indígena e indígena respectivamente) y Colombia. Perú obtiene resultados positivos al comparar su tasa con el resto de países, ya que casi un 94% de la población indígena de 6 a 11 años y alrededor de un 96% de la población no indígena asisten a la escuela primaria.

**América Latina (10 países): población de 6 a 11 años que asiste a la escuela según condición étnica y sexo, y brechas relativas, varios años**  
(En porcentajes)

País y años censales	Asistencia escolar						Brechas relativas	
	Población indígena			Población no indígena			Entre población indígena y población no indígena	Entre mujeres indígenas y hombres indígenas
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total		
Brasil, 2010	82,6	83,1	82,8	97,1	97,5	97,3	0,85	1,01
Colombia, 2005	72,0	73,4	72,7	90,9	92,4	91,7	0,79	1,02
Costa Rica, 2011	88,8	87,7	88,2	94,6	94,7	94,6	0,93	0,99
Ecuador, 2010	96,1	96,1	96,1	96,4	96,8	96,6	0,99	1,00
México, 2010	95,7	95,7	95,7	96,7	97,1	96,9	0,99	1,00
Nicaragua, 2005	83,4	85,5	84,4	80,5	83,4	81,9	1,03	1,03
Panamá, 2010	92,6	92,0	92,3	98,5	98,6	98,6	0,94	0,99
Perú, 2007	93,4	93,3	93,4	95,4	95,5	95,4	0,98	1,00
Uruguay, 2011	98,8	99,3	99,0	99,0	99,2	99,1	1,00	1,01
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	80,7	83,2	81,9	95,0	95,7	95,4	0,86	1,03

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

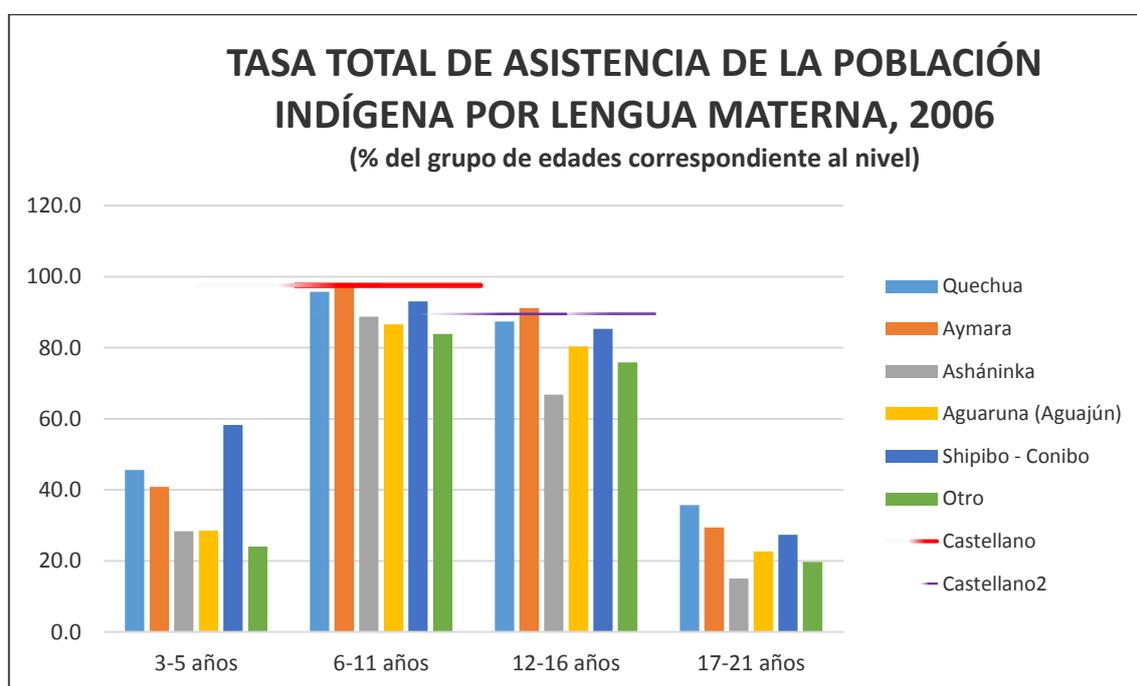
En el grupo de población de adolescentes indígenas de 12 a 17 años, se encuentran resultados alentadores para el Perú. La tasa de asistencia de la niñez indígena es la más alta de la región con 85.7% de dicho grupo recibiendo educación secundaria. En segundo lugar se encuentra Uruguay con una tasa de 80% seguida por Brasil con 77.8%. Las brechas de género no son tan pronunciadas, aunque sí son más elevadas que en el grupo escolar anterior. En relación con las brechas entre adolescentes indígenas y no indígenas, el Perú se posiciona también con uno de los panoramas más favorables, junto con Nicaragua. Por el contrario, Costa Rica, Panamá y Venezuela son los países en que se registran las brechas más altas.

**América Latina (10 países): población de 12 a 17 años que asiste a la escuela  
según condición étnica y sexo, y brechas relativas, varios años**  
(En porcentajes)

País y años censales	Asistencia escolar						Brechas relativas	
	Población indígena			Población no indígena			Entre población indígena y población no indígena	Entre mujeres indígenas y hombres indígenas
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total		
Brasil, 2010	79,4	76,3	77,8	89,4	89,8	89,6	0,87	0,96
Colombia, 2005	59,3	58,2	58,8	76,9	79,9	78,4	0,75	0,98
Costa Rica, 2011	76,7	73,8	75,3	83,2	85,1	84,2	0,89	0,96
Ecuador, 2010	79,7	73,9	76,8	83,3	83,5	83,4	0,92	0,93
México, 2010	75,1	74,3	74,7	79,2	80,6	79,9	0,94	0,99
Nicaragua, 2005	69,8	71,3	70,5	66,9	71,2	69,0	1,02	1,02
Panamá, 2010	82,5	72,5	77,6	88,9	91,4	90,1	0,86	0,88
Perú, 2007	87,2	84,1	85,7	84,7	83,2	84,0	1,02	0,96
Uruguay, 2011	77,0	83,2	80,0	80,9	86,6	83,7	0,96	1,08
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	70,6	73,5	72,0	83,1	86,0	84,5	0,85	1,04

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Sobre las diferencias entre los distintos grupos indígenas, los últimos datos existentes al respecto se remontan al Censo de 2006<sup>35</sup>. Se encuentra en este caso, como se aprecia en el gráfico de barras, que al interior de los grupos indígenas también se hallan disparidades en la cobertura de la educación. Los que muestran una menor tasa de asistencia total en este grupo es la población indígena amazónica asháninka y los que tienen otras lenguas de la Amazonía como materna (“Otros”).



<sup>35</sup>

Esto se debe a que estadísticas más recientes se obtienen de encuestas realizadas con una muestra, pero dado que algunos grupos indígenas son solo una pequeña parte de la población, los resultados de las encuestas no son representativos para ellas.

Para el nivel primario, los niños y niñas de 6 a 11 años con lengua materna castellana (97.6%) tienen una tasa de cobertura significativamente mayor que la de sus pares quechuas, aymaras y, sobre todo, de la Amazonía. La inequidad se incrementa en el rango de 12-16 años, donde mientras el 89.5% de niños y niñas con hispano hablantes en esta edad acude a un centro educativo, esta proporción se reduce entre la niñez indígena amazónica.

Para los menores de 3 a 5 años encontramos que la tasa total de asistencia es mayor para los hablantes del shipibo-conibo<sup>36</sup> (58.2%), seguidos por los quechua hablantes (45.6%) en el segundo lugar. De igual modo, solo cerca del 9% de los niños y niñas indígenas que tienen de 6 a 11 años no asiste a un centro educativo. Nuevamente, la cobertura en primaria de la niñez indígena de la Amazonía es considerablemente menor (86.6% en los aguarunas y 83.9% en los de otras lenguas amazónicas), pero mayor a la encontrada en 1993.

Con respecto a los y las adolescentes de 12 a 16 años, en el grupo quechua la asistencia promedio a los centros educativos es ligeramente menor (87.4%) que la registrada para sus pares de lengua materna castellana (89.5%), mientras que entre los y las adolescentes asháninkas y de otras lenguas originarias dicha tasa es de 66.8% y 75.9%, respectivamente, por debajo de la registrada en otros niveles educativos.

Si bien, como se mencionó anteriormente, existe un fenómeno de “urbanización” donde la tasa de cobertura disminuye a medida que se incrementa la edad para todos los grupos poblacionales analizados, dicha caída es menos acentuada en el caso de los niños, niñas y adolescentes quechuas, aymaras y con lengua materna castellana, en paralelo con los asháninkas y de otras lenguas originarias de la Amazonía.

---

<sup>36</sup> Los shipibo constituyen el pueblo más numeroso entre los hablantes de lenguas del tronco lingüístico Pano y el tercer pueblo indígena con mayor población de la Amazonía peruana. Fuente: “Una mirada al Estado desde la educación en una comunidad shipibo-conibo”. Giancarlo Rolando. *Revista Anthropologica*. Vol. 30, Núm. 30 (2012), pp.51

## 5. Porcentaje de colegios con EIB en comunidades indígenas

Un elemento fundamental para la calidad de la educación en las comunidades indígenas es que esta sea una Educación intercultural bilingüe, característica fundamental para que esta sea adaptada a sus necesidades y realidad. 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.

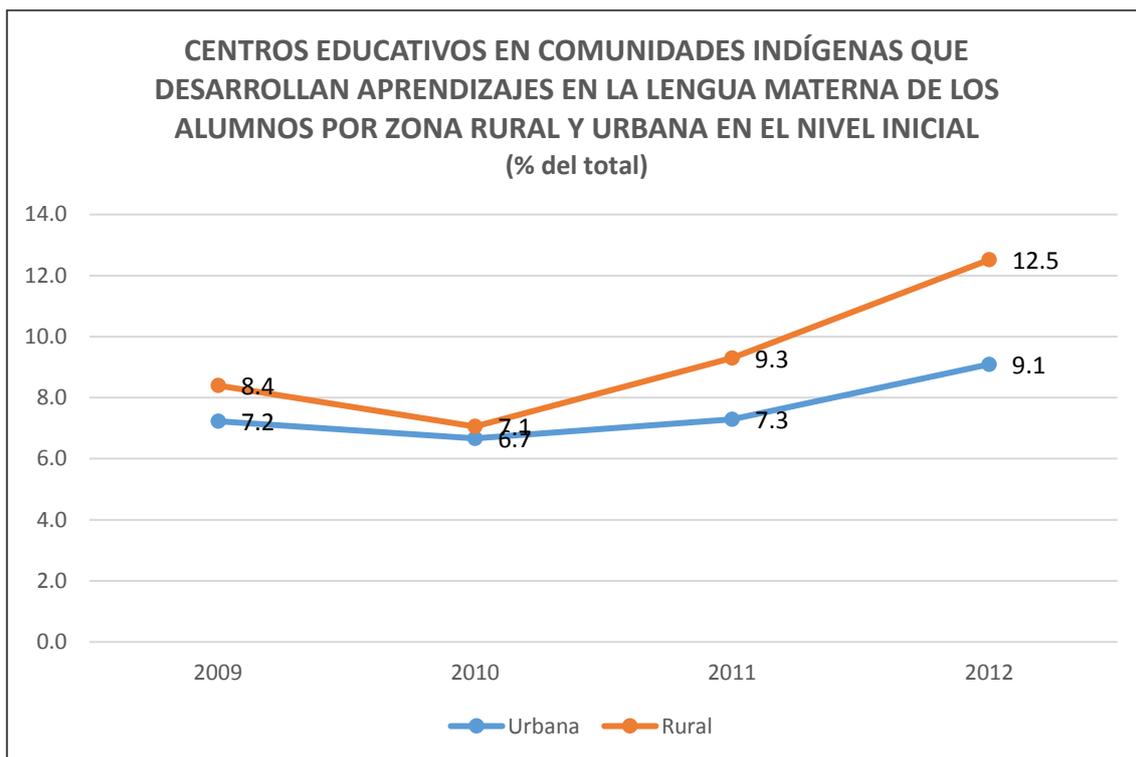
Según la información recibida de ESCALE, el indicador muestra el número de centros de educación inicial o primaria ubicados en centros poblados indígenas en los que al menos una de las lenguas de enseñanza es la lengua originaria de los alumnos y todos los docentes han recibido capacitación en EIB (Educación Bilingüe Intercultural), según la declaración del director, expresado como porcentaje del total de centros de educación inicial o primaria ubicados en centros poblados indígenas.

Como se observa en el gráfico, solo una pequeña parte de comunidades indígenas tiene colegios EIB, 12% en zonas rurales y 9% en zonas urbanas<sup>37</sup>, a pesar de que la cantidad de locales escolares que desarrollan aprendizajes en la lengua materna de sus alumnos ha aumentado tanto en el área rural como en el área urbana para los cuatro años analizados<sup>38</sup>. 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. De igual forma, el número de dichos centros educativos en el área urbana también aumentó pero en menor proporción, debido a que “el 85% de niños y niñas de 3 a 5 años que tiene como materna una lengua originaria reside en zonas rurales” (UNICEF 2010, 31).

---

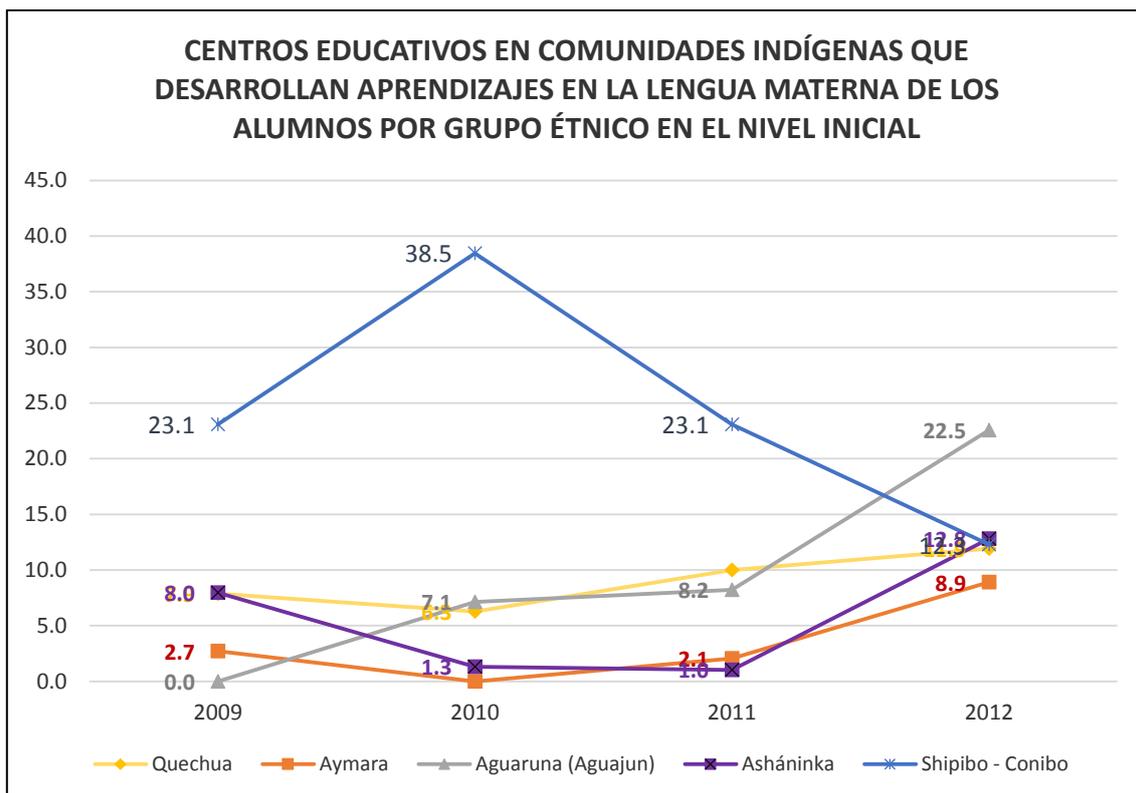
<sup>37</sup> Porcentaje de IE en comunidades indígenas que desarrollan aprendizajes en la lengua materna de los alumnos, inicial y primaria (% del total)

<sup>38</sup> Información solo hasta el 2012. Posteriormente no ha sido posible porque los datos con los que se construía el indicador ya no se recogen.



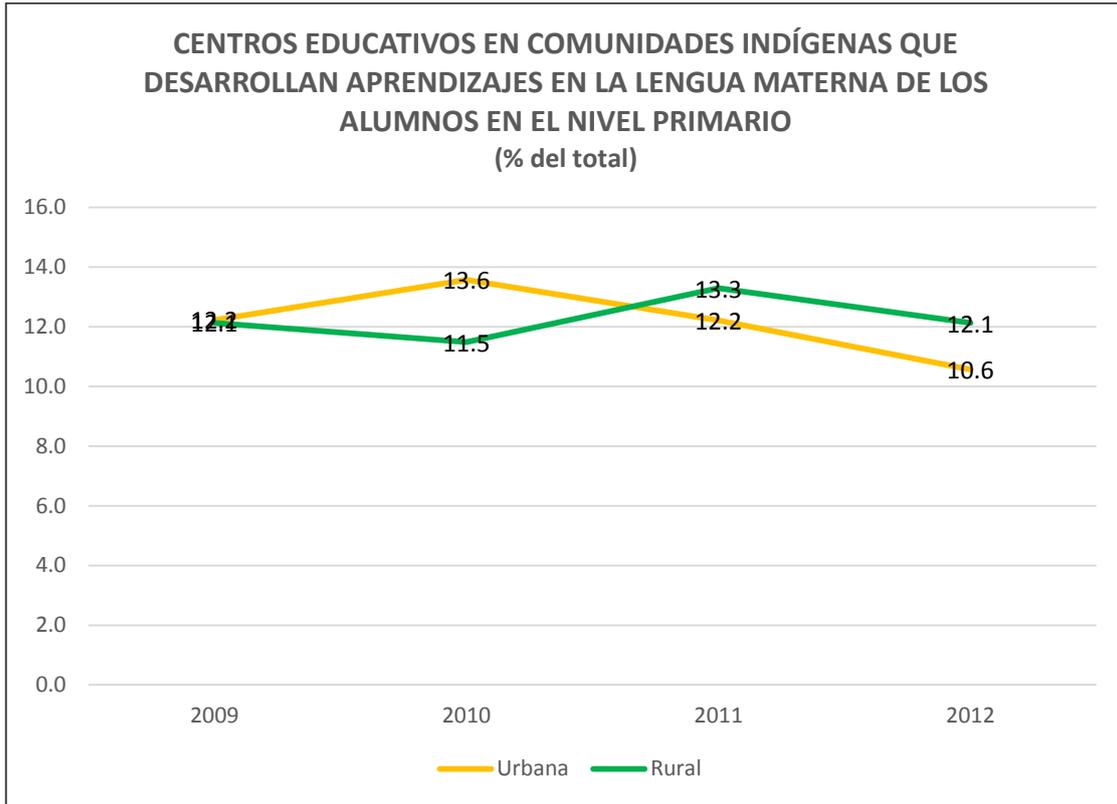
Fuente: ESCALE, Censo Escolar del Ministerio de Educación-Unidad de Estadística Educativa.  
Elaboración propia.

Si se analiza el indicador por pueblo étnico, se encuentra que a través de los años se ha dado un incremento de los centros educativos que desarrollan aprendizajes en awajún (aguaruna), aymara y ashaninka. Por el contrario, para el 2012 se redujeron los locales escolares que desarrollaban aprendizajes en shipibo-conibo, pasando de 38.5% a 12.3% en un periodo de 3 años. Es importante considerar que de acuerdo a Trapnell y Neira, educadoras con amplia experiencia y compromiso con la educación de los pueblos indígenas, (2006:10) “desde hace 20 años se observa una ligera expansión de la población de los pueblos indígenas amazónicos shipibo hacia las ciudades y pueblos cercanos a sus comunidades”, alejándose de las comunidades urbanas e indígenas.

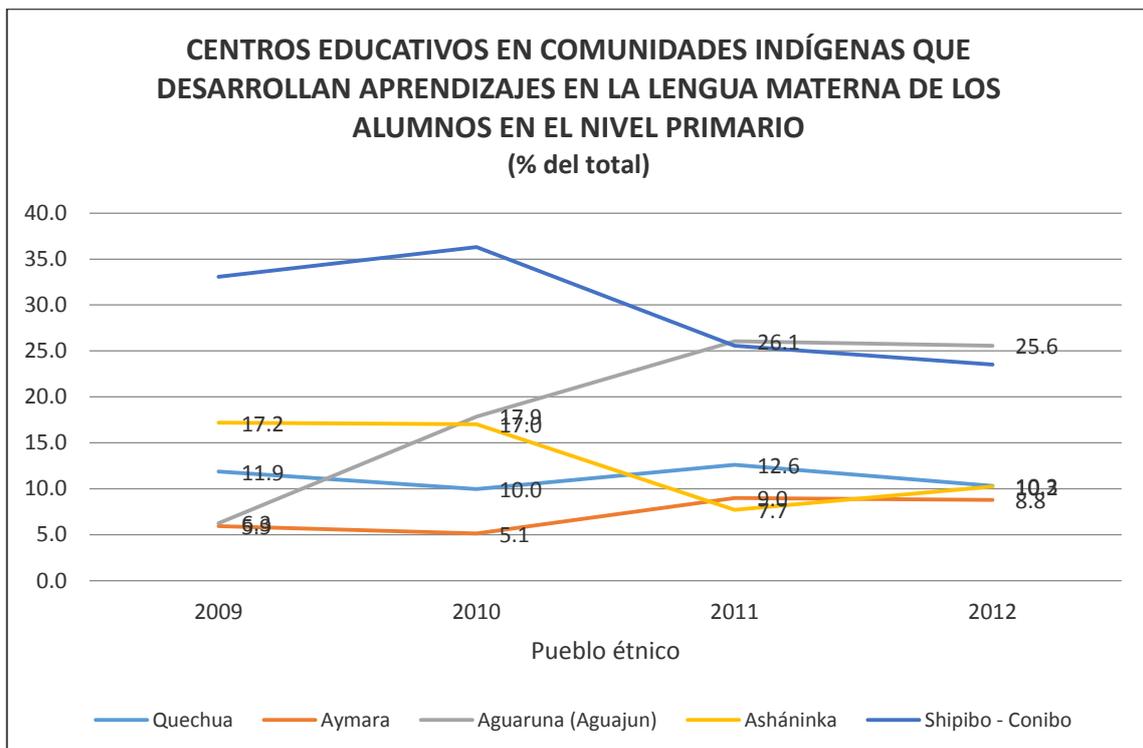


Como se señala en la siguiente imagen, en la primaria el problema es de similar magnitud: apenas alrededor de una décima parte de los colegios primarios en comunidades indígenas tiene EIB (hasta el 2012). La proporción de locales escolares en los que al menos una de las lenguas de enseñanza es la lengua originaria de los alumnos se redujo tanto en el área rural como en el área urbana, a diferencia de lo que sucedía en el nivel inicial, donde las tendencias eran crecientes. En el 2011 el número de centros educativos que se ubicaron en localidades rurales y que enseñaron en la lengua nativa del lugar se redujo de 13.3% a 12.1% en el 2012 (variación de 9.03%), mientras que en el área urbana la variación fue de 13.11%.

Esto podría deberse al fenómeno denominado “urbanización”, en donde “la proporción de niños, niñas y adolescentes indígenas que reside en zonas rurales decrece conforme se incrementa la edad” (UNICEF 2010: 31). Al reducirse la cantidad de alumnos, también disminuye el número de centros dedicados a su enseñanza. Predomina el desinterés del estado en cumplir sus obligaciones en materia del derecho a la educación.



Al analizar el indicador por lengua materna, se encuentra que a partir del 2011 el porcentaje de centros educativos que desarrollan aprendizajes en lengua originaria se han mantenido constantes alrededor de 25% para los aguaruna y shipibo-conibo, y en 9% para los quechua, aymara y aguaruna.



## 6. Embarazo en adolescentes indígenas

Aunque los datos de matrícula y la culminación educativa no muestran una discriminación contra las mujeres, una cuestión que es materia de preocupación es el embarazo adolescente, que ha ido en aumento y ahora alcanza a un 22,5% de niñas rurales y a un 38% de aquellas que hablan una lengua originaria quedó embarazada<sup>39</sup>. Un 85.2% de mujeres adolescentes embarazadas abandona la escuela<sup>40</sup>.

Área de residencia	Adolescentes que ya son madres o que están embarazadas por primera vez		
	2010	2012	2014/2015
<b>Total</b>	<b>13,5</b>	<b>13,2</b>	<b>13,6</b>
Urbana	11,3	10,2	10,8
Rural	19,3	21,5	22,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES)

El abandono escolar puede ser más perjudicial para las jóvenes indígenas que hablan otra lengua ya que enfrentan tanto adversidades culturales como económicas. Las niñas indígenas son más vulnerables a violencia de género y sexual<sup>41</sup>, ya que están expuestas al abuso por parte de sus maestros en la escuela, padres y familiares, o cuando estos salen a trabajar la tierra, dejándolas una gran cantidad de tiempo solas al cuidado del hogar.

Estos datos muestran la importancia de que, dentro de una educación de calidad, hayan programas (como “Yo se cuidar mi cuerpo”<sup>42</sup>) y se introduzca la educación sexual dentro de sus lineamientos para que los y las jóvenes puedan gozar de su sexualidad libremente, permitiéndoles tomar decisiones de manera informada y responsable, evitando así embarazos no deseados. Además, una educación sexual de calidad también contribuye a prevenir las ETS, VIH y SIDA. Esta sería otra manera de brindar una educación de calidad a las poblaciones rurales del país.

<sup>39</sup> Fuente:  
[https://www.unicef.org/peru/spanish/violencia\\_de\\_genero\\_y\\_el\\_embarazo\\_adolescente\\_afectan\\_logros\\_y\\_culminacion\\_de\\_la\\_escolaridad\(1\).pdf](https://www.unicef.org/peru/spanish/violencia_de_genero_y_el_embarazo_adolescente_afectan_logros_y_culminacion_de_la_escolaridad(1).pdf)

<sup>40</sup> Fuente: <http://www.amnistia.org.pe/publicaciones/amnistia-internacional-lanza-peticion-para-minedu-implemente-educacion-sexual-integral/>

<sup>41</sup> “En la primera mitad del año 2006 se presentaron 447 denuncias por violencia familiar en las comisarías de la Policía Nacional del Perú en Amazonas; de estas, el 41% de los afectados eran niños, niñas y adolescentes.” (Avensur, Lauro y Impellicieri 2011: 53).

<sup>42</sup> Es una campaña del MINEDU establecida en el 2016 que tiene como objetivo prevenir la violencia contra niños y niñas.

## E. Derecho a la educación en población afrodescendiente

El Perú es un país mega diverso tanto a nivel de su geografía, cultura, y las personas que lo conforman. Es así que encontramos a los mestizos, los blancos, los indígenas y los negros/mulatos conviviendo en un mismo territorio, estos últimos descendientes de quienes fueron traídos como esclavos entre los siglos XVII y XIX y que han mantenido y recreado rasgos importantes de su cultura de manera distintiva.

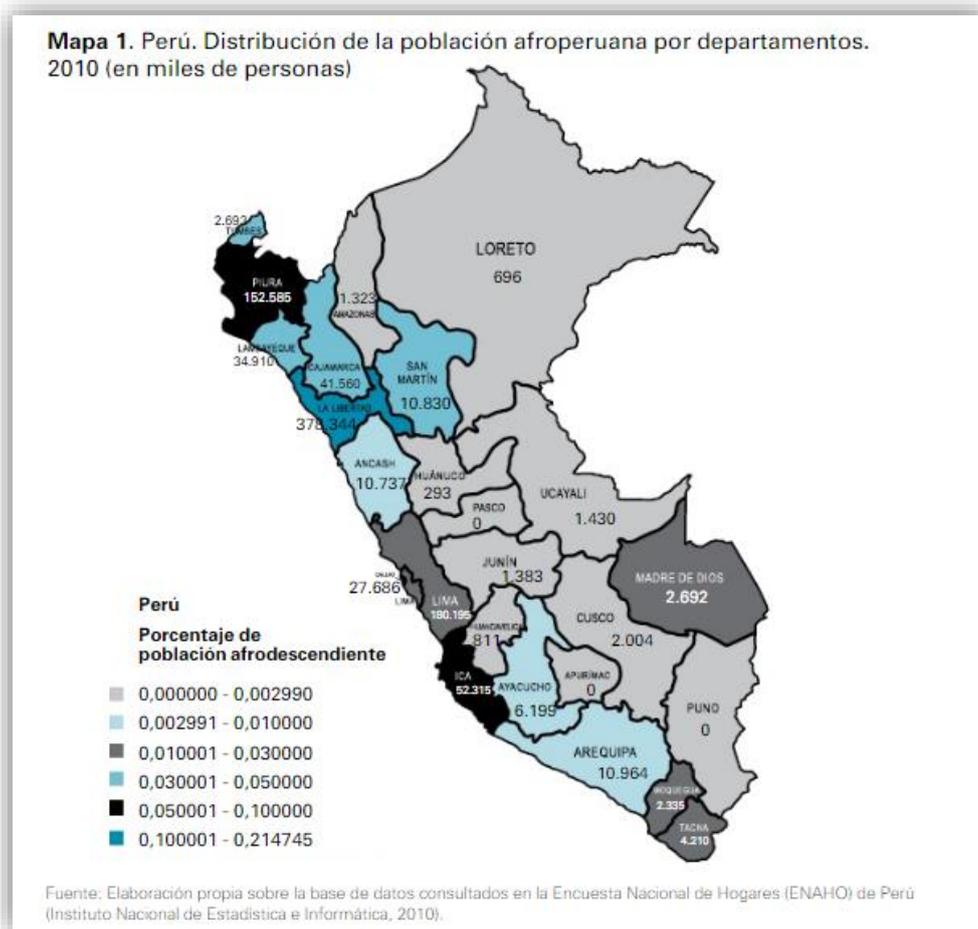
Es en este último grupo donde se sigue presentando una situación de exclusión e invisibilidad que les impide el goce de sus derechos y afecta el desarrollo de sus capacidades, perdurando por generaciones y siendo normalizado por la sociedad y el Estado. Por lo anterior, es imperioso que el Estado comprenda adecuadamente dicha problemática y asuma con responsabilidad el rol que se necesita para lograr una verdadera transformación en la sociedad, de manera que sea posible una vigencia efectiva de los derechos sociales para todos y todas y una justa distribución de oportunidades entre todos los grupos de la población.

Sin embargo, este trabajo se complica al no existir en el país una adecuada recopilación de datos. No se cuenta con información estadística actualizada ni periódica sobre el número de afroperuanos, su distribución en el territorio nacional, su situación socioeconómica, y su acceso a los derechos básicos como salud y educación<sup>43</sup>. Todo esto únicamente ahonda la situación de invisibilidad en la que se encuentra la población afrodescendiente y dificulta el diseño e implementación de políticas públicas en favor del sector. El estudio de CEDET-Plan internacional-UNICEF (2013) indica que según la ENCO 2006 habría unos 670 mil afroperuanos, de acuerdo al INDEWPA serían 3 millones y de acuerdo al INEI-ENAHO 2019, serían 926 mil, el 3,1% de la población total.

La población afroperuana está principalmente localizada en la costa de Perú, particularmente en las regiones de La Libertad, Piura e Ica, con alrededor de 380 mil, 153 mil y 52 mil individuos, respectivamente, según datos del ENAHO 2010. Asimismo, casi un 70% de los afrodescendientes viven en áreas urbanas, en similar proporción que el conjunto de la población nacional. En estos rasgos, como en el lenguaje, y la propia cultura, se diferencian de los indígenas originarios.

---

<sup>43</sup> Desde la década de 1940 los censos de población dejaron de incluir preguntas de identificación 'étnico-racial' para población afroperuana. Se conserva información de la ENAHO, ENDES y ENCO<sup>43</sup> donde se han incluido preguntas de autoidentificación "étnico racial", pero en el Censo 2007 no sucedió lo mismo, por lo que no se cuenta con cifras oficiales ni una adecuada base de datos.



Por otro lado, de acuerdo con el reporte de la INEI, “La evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2015”, la pobreza se presenta en mayor medida en la población que se autodefine como indígena (origen nativo como quechua, aymara y amazónico) con 26.21%, seguido de la población negra/mulata o zamba con 22.48%, y entre los que se definen de origen blanco la pobreza alcanzó al 18% de la población. A lo largo del 2012 – 2015, mientras que el porcentaje de pobres indígenas, blancos y mestizos disminuyó en promedio un 3%, para la población que se autodefine como afrodescendiente este porcentaje aumentó de 21.1% a 22.48%.

Por área de residencia, en el área urbana la pobreza aquejó en mayor proporción a la población de origen nativo que a la de origen negro/mulato/zambo. Para el 2015 en el área urbana, el 17.23% de la población que se identifica como afrodescendiente se encuentra en condición de pobreza, superior a la población de origen nativo (16.72%) y blanca (10.07%). Esto demuestra los ya existentes programas y esfuerzos dirigidos a apoyar a la población indígena del país, y a la falta de políticas sociales dirigidas específicamente a ayudar al grupo afroperuano. En el área rural, por otro lado, la pobreza alcanza al 40% de la población negra/mulata/zamba.

PERÚ: INCIDENCIA DE LA POBREZA, SEGÚN AUTOPERCEPCIÓN DEL ORIGEN ÉTNICO Y ÁMBITO GEOGRÁFICO, 2012-2015 (Porcentaje respecto del total de cada origen étnico)						
Ámbito geográfico / Origen étnico	Años				Diferencia (en puntos porcentuales)	
	2012	2013	2014	2015	2015/2014	2015/2012
<b>Total</b>						
Origen nativo 1/	30,24	26,98	26,82	26,21	-0,61	-4,02
Negro/ Mulato/ Zambo	21,10	23,29	19,27	22,48	3,20	1,38
Blanco	20,59	19,54	18,47	18,00	-0,47	-2,59
Mestizo	16,99	15,76	14,10	13,25	-0,86	-3,74
<b>Urbana</b>						
Origen nativo 1/	17,81	15,60	16,28	16,72	0,45	-1,09
Negro/ Mulato/ Zambo	14,25	15,09	13,28	17,23	3,96	2,98
Blanco	12,50	11,14	10,43	10,07	-0,35	-2,43
Mestizo	12,82	12,50	11,09	10,64	-0,45	-2,18
<b>Rural</b>						
Origen nativo 1/	49,25	43,46	41,52	39,78	-1,74	-9,47
Negro/ Mulato/ Zambo	53,78	52,95	43,26	44,16	0,90	-9,62
Blanco	52,83	52,66	48,78	52,84	4,06	0,01
Mestizo	41,76	37,13	34,64	32,51	-2,13	-9,25

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática- Encuesta Nacional de Hogares, 2012-2015

Con los datos disponibles en las encuestas, se pueden deducir deficiencias en el otorgamiento de derechos, como es el derecho a la educación. Este es un activo esencial para el progreso de las personas, al permitirles conocer sus deberes, ejercer su ciudadanía y facilitar el ingreso al mercador laboral.

El siguiente gráfico del informe de GRADE “Estudio Especializado sobre Población Afroperuana” (2015), muestra la asistencia a la escuela de este grupo por regiones (Lima, Costa Norte, Costa Sur) y por sexo para el año 2014. Un 12.9% de las y los afroperuanos que tienen entre 3 y 17 años no asisten a la escuela<sup>44</sup>. La brecha de género no es significativa, al poseer tanto las niñas como niños afrodescendientes tasas muy similares (89% y 86% respectivamente). Por regiones, en la costa norte la asistencia escolar de afrodescendientes (84.6%) es menor que la presentada en Lima (88.52%) y en la Costa Sur (89.38%), esto a pesar que particularmente en la costa norte se concentra el mayor porcentaje de población negro, mulato o zambo.

<sup>44</sup> Según los datos de la ENCO 2006, el 13.8% de la población afroperuana en edad escolar no participaba del sistema educativo, mientras que el promedio nacional era de 11.8% (Defensoría del Pueblo, 2011).

**Tabla 37** Asistencia a la escuela por regiones (afroperuanos 2014)

		Total	Región			Sexo	
			Lima	Costa Norte	Costa Sur	Mujeres	Hombres
Si	N	2719	964	770	985	1374	1345
	(%)	(87.91)	(88.52)	(85.37)	(89.38)	(89.34)	(86.50)
	(%) <sub>2</sub>	(87.14)	(88.66)	(84.61)	(87.88)	(88.08)	(86.21)
No	N	374	125	132	117	164	210
	(%)	(12.09)	(11.48)	(14.63)	(10.62)	(10.66)	(13.50)
	(%) <sub>2</sub>	(12.86)	(11.34)	(15.39)	(12.12)	(11.92)	(13.79)
Total	N	3093	1089	902	1102	1538	1555
	(%)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)

\*(%<sub>2</sub>) corresponde a los porcentajes incluyendo pesos muestrales

Fuente: EEPA 2014

Por otro lado, de acuerdo a la información brindada por la Defensoría del Pueblo, la tasa de matrícula de los afroperuanos en el nivel secundario es de 69.9%, menor al 72.2% del promedio nacional. Además de la menor participación en el sistema escolar, solo el 50 % de los que pueden matricularse logran terminar los estudios.

**Población Afroperuana Escolar:  
Tasa neta de matrícula y de conclusión de secundaria**

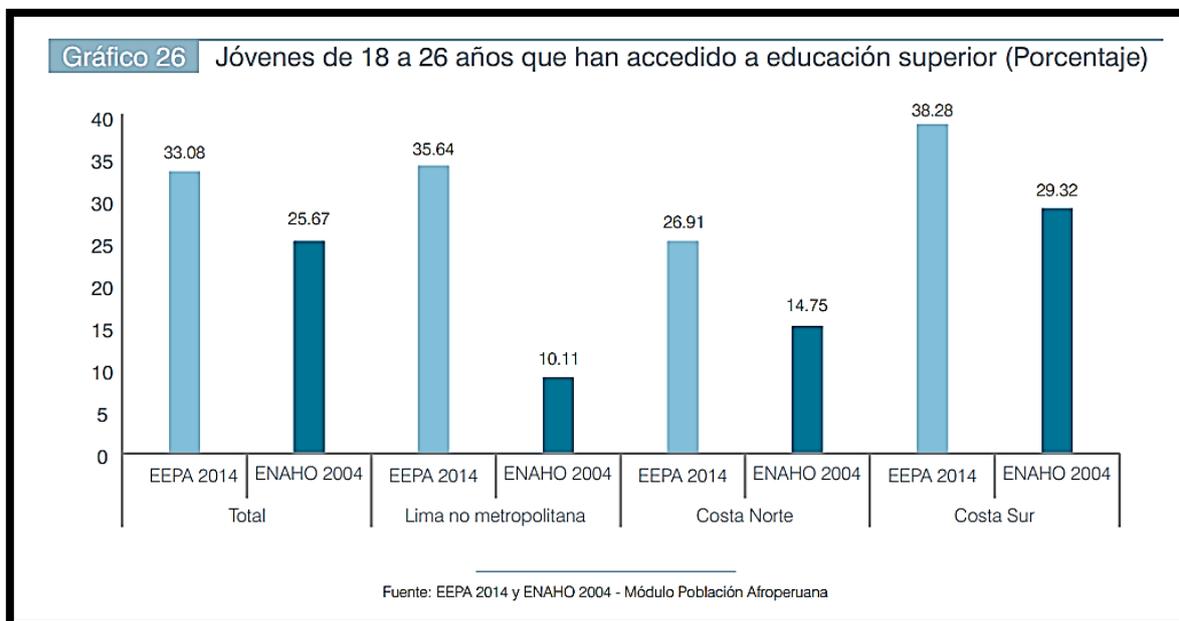
Grupo	Tasa neta de matrícula	Tasa de conclusión
Promedio nacional	72,2%	57,6%
Afrodescendientes	69,9%	50,3%

Fuente: Minedu.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

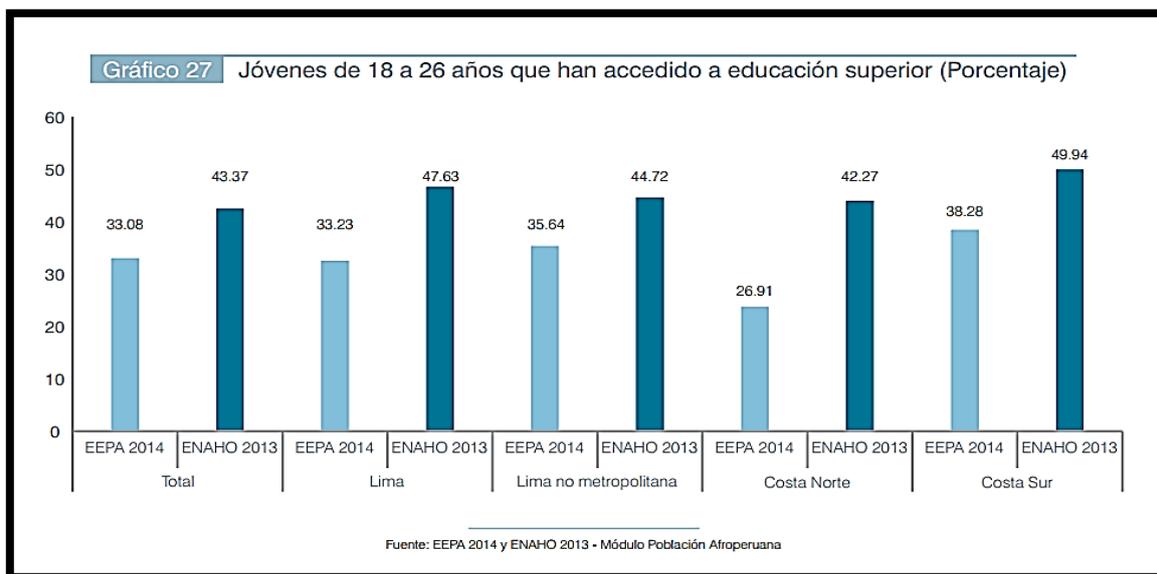
En lo relativo al acceso a la educación superior, GRADE (2015) indica que 33.08% de jóvenes afroperuanos y afroperuanas accedió a la escuela superior, aumentando en un 7.41 puntos porcentuales con respecto al 2004. Esta mejora en el acceso se presentó en mayor medida en Lima Metropolitana, donde el acceso se incrementó de 10.11% en el

2004, a 35.64% en una década<sup>45</sup>. Esta ampliación puede deberse a cómo se recopilaron los datos y al alcance que tuvo la EEPA, o a una mayor auto identificación de la raza negra/mulata/zamba, que a un verdadero incremento en el acceso a la educación afrodescendiente.



Comparando entre afrodescendientes y jóvenes a nivel nacional que acceden al nivel superior, GRADE (2015) encuentra que los hijos e hijas de hogares afrodescendientes entre 17 y 35 años tienen una desventaja respecto de la población no afrodescendiente. En el gráfico siguiente, tomado de dicha fuente, los datos de la EEPA 2014 corresponden a la población afroperuana y los datos de la ENAHO 2013 al promedio nacional. Descubrimos que el porcentaje para los dos grupos fue de 33.08% y 43.37% respectivamente, existiendo una diferencia de 10% en contra de los afrodescendientes. Por regiones, la diferencia es aún mayor en la costa norte (15.4%), y Lima no metropolitana (14.4%).

<sup>45</sup> De acuerdo a los datos de la ENCO 2006, la gran mayoría de la población afroperuana no accede a la educación superior. El 6,2% de ella lo hace —frente al 12,1% nacional—, y solamente el 2% de afroperuanos y afroperuanas logra culminar esos estudios superiores (Defensoría del Pueblo 2011: 61). Esta clara diferencia de porcentajes (25.67% en el 2004, 6.2% en el 2006, y 33.08% en el 2014) se debe al uso de distintas encuestas (ENAHO, la ENCO y la EEPA), y, en consecuencia, de distintas muestras.



El acceso a la educación superior muestra una mejora importante en el caso de los mestizos y los indígenas, pero no entre los afrodescendientes. En el 2010 el 50% de los mestizos culminaban la educación terciaria entre los 22 a 24 años, mientras que para los indígenas este porcentaje alcanza un 39%. En cambio, solo 32% de los afroperuanos y afroperuanas lo hacía, generando una brecha de 18% entre los afrodescendientes y los mestizos. Además, mientras que para los mestizos e indígenas los porcentajes aumentaron desde el 2001, el grupo afrodescendiente fue el único que experimentó una caída en el porcentaje de alumnos que culminan sus estudios universitarios (de 35% en el 2001 al 32% en el 2010).<sup>46</sup>

<sup>46</sup>

Cuadro obtenido de Ramón Díaz y Oscar Madalengoitia (2012).

Perú. Compleción de la educación básica (primaria y secundaria) y acceso a la educación superior según ascendencia étnica, grupo de edad y sexo. 2001 y 2010 (%)

	Afrodescendientes		Indígenas		Mestizos	
	2001	2010	2001	2010	2001	2010
<b>Primaria completa</b>						
De 12 a 14 años de edad	56	68	62	79	68	84
De 15 a 24 años de edad	90	90	89	95	91	96
De 25 a 40 años de edad	86	83	77	85	86	90
<b>Secundaria completa</b>						
De 17 a 18 años de edad	47	46	28	57	41	61
De 19 a 24 años de edad	73	63	59	75	64	79
De 25 a 40 años de edad	60	57	47	59	61	70
<b>Primaria completa</b>						
De 22 a 24 años de edad	35	32	30	39	34	50
De 25 a 40 años de edad	27	25	23	32	32	42

Fuente: Elaboración propia sobre la base datos consultados en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de Perú (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2001; 2010).

Incluso para los afroperuanos que asisten al colegio, las cosas no son fáciles: “Según la encuesta de la Fundación Van Leer y GRADE 2011, el 22.1% de las y los adolescentes afroperuanos reportó haber experimentado alguna forma de discriminación en la escuela, en comparación con el 16% de sus pares no afroperuanos. De los tres motivos por los cuales las y los adolescentes afroperuanos se sienten discriminados, dos hacen referencia a su “raza” o “color de piel”, o la de sus familiares. El 50% manifestó que el apodo o broma aludía a su “raza” o “color de piel”, en comparación con el 26.7% de los no afroperuanos, y el 17% señaló que se refería a la “raza” o “color de piel” de algún familiar suyo, en comparación con el 3.8% de los no afroperuanos” (CEPET-PLAN INTERNACIONAL.-UNICEF 2013).

Esta situación de precariedad y desigualdad de la población afrodescendiente está presente en nuestro país y a lo largo del continente americano, evidenciando un panorama que no es exclusivo del Perú y que tiene hondas raíces históricas. El informe “Sistema de indicadores sociales del pueblo Afroecuatoriano” (2005)<sup>47</sup> de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) dio a conocer que los pueblos afrodescendientes presentan los peores indicadores económicos y sociales y son en gran medida los más pobres de América. Asimismo, el informe del año 2009 realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2009), señala que los afrodescendientes, las mujeres e indígenas ganan un 28% menos que sus pares blancos.

<sup>47</sup> Del Seminario Internacional “Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programa”

Sin embargo, no ha habido esfuerzo alguno de parte del estado peruano por considerar las necesidades particulares de la población afrodescendiente, para facilitar su acceso a la educación y para hacer ésta adaptada a sus particulares condiciones en diálogo intercultural con otras culturas vigentes en el país. La Política Sectorial de Educación Intercultural y de educación Intercultural Bilingüe apenas los menciona muy superficialmente, mientras que el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021 los obvia completamente. Aparentemente invisibilizados por el hecho de hablar castellano y no tener una lengua originaria, los afroperuanos comparten la misma suerte de otros pueblos como los de la sierra norte cuya pérdida de su propio idioma siglos atrás parece ser razón suficiente para que el estado peruano, en contra de tratados internacionales, deje de considerarlos pueblos con culturas propias y necesidades educativas particulares.

#### IV. EVALUACIÓN DE LOS ESFUERZOS DE POLÍTICA Y EL MARCO JURÍDICO

##### 1. Contexto político, jurídico y económico

El año 2001 fue un año de quiebre en la historia política peruana: en noviembre 2000 Fujimori había renunciado por fax, se nombró un gobierno de transición y, en julio 2001, se inició un nuevo gobierno democráticamente electo. La democracia abrió procesos de participación en el presupuesto y otras áreas de la gestión pública, inició un proceso de descentralización política y refrendó la Comisión de la Verdad referida a la violencia interna del periodo 1980-2000. Fujimori fue capturado en Chile el 06 de noviembre de 2005, y luego traído al Perú, donde luego de un juicio con todas las garantías fue condenado, primero por asesinato, luego por corrupción.

No se cambió, sin embargo, la Constitución ni el modelo económico. La Constitución establecida por Fujimori en 1993 tras un cuestionado referéndum posterior al autogolpe del 5 de abril de 1992, es una Constitución que retrocedió en los derechos sociales, en particular del derecho a la educación, en relación a la Constitución anteriormente vigente, la de 1993. Felizmente la adhesión del Perú a tratados internacionales que el Tribunal Constitucional ha señalado tienen ese máximo rango, otorga mayor protección jurídica del derecho a la salud (por lo menos en el papel, porque los procesos son tan demorados que pierden eficacia). El relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud, Paul Hunt, resumió así el tema en su reporte especial tras la visita que hizo al Perú en el 2005: “en la Constitución de 1993 se incorpora este derecho en un capítulo aparte sobre los derechos económicos y sociales que se consideran principios rectores. En el capítulo sobre los derechos fundamentales no figuran los derechos económicos, sociales y culturales, a diferencia de la Constitución de 1979 en que sí se incluían en este capítulo. La distinción hecha en la Constitución de 1993 no es un fiel trasunto del principio fundamental que reafirmaran todos los Estados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993) de que se han de tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles el mismo peso”

Los escasos derechos sociales constitucionales van de la mano con una Constitución que establece un modelo económico neoliberal que limita la presencia del estado y la regulación pública al mínimo, otorgando privilegios especiales a las grandes empresas y socavando así las posibilidades de garantizar derechos sociales. Por ejemplo el artículo 60 de la Constitución establece que el estado tiene un rol subsidiario<sup>48</sup> y el artículo 62<sup>49</sup> establece que los contratos-ley suscritos con empresas tienen protección constitucional.

Poco después de este cambio político importante, hubo otro cambio significativo: las condiciones económicas internacionales se modificaron de manera muy favorable para el Perú. Marcadamente a partir del 2004, los precios internacionales de las materias primas, que constituyen las tres cuartas partes de las exportaciones peruanas, se dispararon hacia arriba. El cobre, el principal producto de exportación peruano, que históricamente oscilaba bajo el 1 dólar la libra, superó los 3 y llegó hasta los 4 dólares la libra, mientras que el oro que había surgido como un producto importante de exportación en los 90s con inversiones hechas cuando se cotizaba debajo de los 300 dólares la onza, pasó a bordear los 2,000 dólares la onza en el 2012.

Esto trajo una gran bonanza a las arcas fiscales, permitiendo la ampliación del gasto social y el financiamiento de nuevos programas, como el seguro Integral de salud (desde 2002) o el programa de transferencias condicionadas Juntos (desde 2004) o el programa de pensiones no contributivas Pensión 65 (desde 2012). Las condiciones financieras también han sido muy favorable, en especial luego de que tras la crisis financiera de 2008/2009, el FED y luego el BCE bajaron sus tasas de interés al mínimo e inundaran el mundo con dinero y crédito. La suma de estos efectos ha resultado en crecimiento económico sin precedentes (Mendoza 2013), aunque el sesgo primario-exportador de la estructura económica mantiene a un 75% de la PEA sin un empleo formal (en una empresa y con seguridad social).

Los años siguientes vieron instalarse en el Perú una democracia de baja intensidad<sup>50</sup>. Los partidos políticos no lograron reconstituirse como instituciones democráticas y sólidas, la

---

<sup>48</sup> Artículo 60: El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa. Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente una actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional

<sup>49</sup> Artículo 62: La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley. Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente.

<sup>50</sup> De acuerdo a Nicolás Lynch de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNMSM, en su libro "El argumento democrático sobre América Latina: la excepcionalidad peruana en perspectiva comparada" (2009), las democracias de baja intensidad son resultado de la doble transición a la democracia y al mercado en los años setenta y ochenta. Fuente: <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/la-democracia-segun-lynch-y-adrianzen/>

prensa mantuvo rezagos de dictadura y muy vinculada a poderosos grupos económicos, mientras los espacios de participación iban vaciándose de contenido y la propia descentralización encontraba sus límites. El régimen democrático es uno de los que en América Latina goza del menor respaldo de la población: apenas el 16% de la población tiene confianza en el gobierno nacional, último de los países incluidos, siendo el promedio latinoamericano de 38%<sup>51</sup>. Similar porcentaje tiene confianza en el sistema judicial y en los juicios, en lo que el Perú está penúltimo en la tabla. Además, la base de datos Gallup World Monitor 2015 sugiere que la calidad percibida del gobierno es considerablemente baja: El 84% de la población piensa que la corrupción es generalizada en el gobierno y solo el 23% cree que las elecciones son limpias (ibid, pag 19).

En este contexto, sin embargo, fundamentalmente a raíz de los conflictos socioeconómicos y ambientales generados por las actividades extractivas, se generó un proceso de reconocimiento de algunos derechos de los pueblos indígenas, en particular del Convenio 169 de la OIT. Este Convenio 169 establece el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa sobre el uso de los recursos naturales ubicados en sus territorios, así como de las leyes y políticas que los afecten, sin embargo, a pesar de haber sido ratificado por el Congreso peruano en 1993 y por lo tanto tener validez jurídica de acuerdo a la Constitución, no se aplicaba. Tras un punto álgido de estos conflictos con el “baguazo” de 2009, el Congreso aprobó una ley de consulta previa a los pueblos indígenas que fue finalmente promulgada en agosto del 2011 y empezó a aplicarse lentamente en los años siguientes.

Los sucesivos gobiernos durante este milenio, tres ya completos y ahora iniciando el cuarto, se han caracterizado por una muy rápida pérdida de la popularidad y por terminar sus periodos perdiendo casi totalmente representación parlamentaria para los siguientes periodos, lo que resulta sorprendente dado el muy favorable contexto económico, y con ello fiscal, del que han gozado. El 2016 se eligió un cuarto gobierno democrático sucesivo, en lo que es un récord para la democracia peruana en vísperas del bicentenario de su independencia, que se celebra el 28 de julio del 2021.

Las condiciones económicas, sociales y políticas sin embargo generan temores sobre la democracia y los derechos sociales: los precios de las materias primas cayeron generando un estrés significativo sobre las cuentas fiscales y trayéndose abajo el crecimiento en los sectores generadores de empleo (industria, agro y construcción). No se están generando nuevos puestos de trabajo en los últimos 2 años y no habrá más espacio fiscal para seguir ampliando políticas que garanticen el goce de derechos sociales si no se realiza el esfuerzo de una profunda reforma tributaria. Si a ello sumamos que el Congreso está dominado por una mayoría en manos del partido fujimorista, opositora al poder Ejecutivo y que responde a quienes dirigieron el régimen dictatorial de los 90s, se sustenta el temor de que fuertes

---

Según el PNUD - Proyecto “Apoyo al fortalecimiento del sistema político peruano”, el Perú carece de mecanismos para consolidar la democracia pues durante la década pasada prestó atención mayormente al crecimiento económico, desatendiendo las demandas de reforma para institucionalizar y fortalecer la democracia

<sup>51</sup> Datos de Gallup mencionados por OCDE (2015:8).

tormentas se desaten en el Perú contra la democracia y los avances en derechos humanos. Los recientes escándalos de corrupción solo agravan la figura.

## 2. La Política de Educación 2004-2016<sup>52</sup>

Recuperada la democracia en el 2001, varios cambios políticos centrales se dieron en la política educativa. Por un lado, el proceso de descentralización, que entregó a los gobiernos regionales competencias centrales en educación, y en particular la administración del pago a los maestros, así como la posibilidad de un currículo adaptado regional y localmente hasta en un 30%. Por otro lado, se estableció el Consejo Nacional de Educación con participación de especialistas y expertos de la sociedad civil, quien luego de la aprobación de la nueva Ley General de Educación (2003), el 2005 elaboró el “Proyecto Educativo Nacional al 2021”, sometido a consulta y aprobado el 2007<sup>53</sup>.

En relación a la cobertura del sistema educativo y el logro de la asistencia universal de los niños y niñas a la educación básica, ya a inicios del milenio la cobertura de la educación primaria era prácticamente universal, habiendo brechas significativas en la educación inicial (de 3 a 5 años) y secundaria que se proponen cerrar en el Proyecto Educativo Nacional. A este respecto, la política ha puesto énfasis en la ampliación de la educación inicial pero no ha realizado esfuerzos significativos en la ampliación de la cobertura de la secundaria, donde existe un déficit en zonas rurales.

En la inicial, Vegas y Paredes (2016) señalan que “el crecimiento de la cobertura en educación inicial se explica por la diversificación de modalidades de atención, lo que está haciendo posible la expansión tanto en áreas rurales como en zonas de expansión urbana”, siendo uno de los problemas críticos “la escasez de profesores especializados para atender a niños quechuas, aimaras o de población amazónica”, para lo cual existe ahora un programa dirigido a ese fin con 4 millones de soles de presupuesto.<sup>54</sup>

Por otro lado, en la secundaria existe el problema de la modalidad de atención existente y el poco crecimiento y desarrollo de nuevas modalidades que permitan llegar a poblaciones rurales dispersas. La construcción y operación de nuevos colegios secundarios en zonas de baja densidad poblacional bajo la actual modalidad es inaplicable. Existen otras posibilidades de atención, como internados, semi-internados, educación a distancia o

---

<sup>52</sup> Dejamos de lado la educación superior, para concentrarnos en la educación básica.

<sup>53</sup> Según el CNE: “En su elaboración participaron maestros, autoridades regionales, educativas y de otros sectores, así como empresarios y productores, profesionales de diversas especialidades, líderes de opinión, jóvenes, dirigentes de organizaciones sociales y del mundo de la cultura. Revisaron, criticaron y aportaron al texto numerosas organizaciones sociales de base y asociaciones civiles, así como medios de comunicación. La propuesta se nutrió también de las opiniones informadas de instituciones y expertos nacionales e internacionales, habiéndose tomado en cuenta propuestas educativas formuladas en otros espacios institucionales y gremiales, como el proyecto educativo del Sutep o los planes de gobierno de los diferentes partidos políticos. Anualmente, el Consejo Nacional de Educación, cumpliendo con su función de seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional, elabora desde el año 2008 un documento de Balance y Recomendaciones que se presenta al Estado peruano”

<sup>54</sup> Dato extraído del Sistema Integrado de Administración Financiera – SIAF para el 2016.

semi-presencial, mecanismos de traslado de alumnos (buses, bicicletas, pequeñas embarcaciones fluviales) pero estas han sido muy poco desarrolladas en el Perú. Sintomáticamente, el Informe oficial de Transferencia del MINEDU señalando sus avances al 2016<sup>55</sup>, omite decir palabra alguna sobre la cobertura de la secundaria. En esencia, el mínimo avance en cobertura en este nivel “se explica por la ausencia de una estrategia de ampliación de cobertura en educación secundaria”<sup>56</sup>. En todo caso, se hace imprescindible cerrar brechas de atención en este nivel con la generalización de las nuevas modalidades de atención indicadas en la Resolución de Secretaría General N° 040-2016-MINEDU que de manera bastante tardía aprueba la implementación de la secundaria tutorial, en alternancia y en residencia estudiantil.

Para la mejora de la calidad, una primera política que ha tenido importancia y continuidad ha sido la referida a la reforma magisterial. De acuerdo a Vegas y Paredes (2016): “El año 2015 culmina la implementación de la primera etapa de la Ley de Reforma Magisterial (Ley 29944 del 2012, que modifica la ley de Carrera Pública Magisterial del 2007). A partir de la aprobación de esta norma en el año 2013, todos los docentes nombrados en el Estado se encuentran sujetos a un régimen de evaluación meritocrática, la remuneración promedio se ha incrementado en 40%, 180.000 profesores han sido evaluados, 55.000 han ascendido, se ha capacitado a 100.000 profesores al año y se beca a egresados de secundaria mediante las becas vocación docente y las becas para educación bilingüe intercultural. Asimismo, los docentes con mejores resultados en el concurso de ingreso a la carrera (concurso de nombramiento docente) reciben un bono especial adicional”. A pesar de eso “Colombia y Perú tienen los salarios más bajos entre los países de América Latina que participan en PISA, y estos a su vez son menores a los del país promedio de la OCDE. El Ministerio de Educación ha señalado que se requeriría duplicar la remuneración docente en el Perú para estar por encima del promedio de América Latina”. De acuerdo a la información oficial, al 2011 el sueldo magisterial promedio era de 1,327 soles y apenas el 30% del valor real de lo que había sido cinco décadas atrás, y se aumentó en promedio al 2016 en 48%<sup>57</sup>, lo que significa un aumento en términos reales menor al 30% con lo que todavía es apenas las dos quintas partes (es decir 60% menos) de su valor real de cinco décadas atrás. Hay que señalar, además, que en la actualidad hay 60 mil maestros bajo el sistema de contratos<sup>58</sup>, que son solamente temporales, con salarios y derechos disminuidos y sin políticas de capacitación y mejora profesional.

Un conjunto de otras intervenciones se agrupan en el programa presupuestal 0090: Logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular, conocido como PELA, iniciado el 2008, cuyo desglose presupuestal puede verse en el gráfico abajo. Para la educación secundaria se está ampliando la jornada escolar de 35 a 45 horas semanales,

---

<sup>55</sup> Informe de Transferencia - Reporte de Cumplimiento Misional, en <http://www.minedu.gob.pe/transferencia-de-gestion/pdf/enero2017/reporte-de-cumplimiento-misional.pdf>, consultado el 22 de febrero de 2017

<sup>56</sup> Vargas y Paredes (2016).

<sup>57</sup> Minedu (2016: 48-51).

<sup>58</sup> Minedu (2016:44). Un concurso que convocó a 200 mil postulantes solo aprobó a poco más de 8 mil para su nombramiento.

para una que incluya mañana y tarde, lo que ha alcanzado al 2016 a 524 mil estudiantes en el 29,6 % de colegios. La dotación de material educativo ha logrado un carácter universal y, a diferencia de años anteriores, se estaría distribuyendo a tiempo para el inicio del año escolar<sup>59</sup> (lo que no sucedió durante muchos años), incluyendo la distribución de material educativo en lenguas originarias. No obstante sigue siendo una preocupación si los materiales son usados en el aula y si cumplen los objetivos de aprendizaje.

También ha sido importante un esfuerzo de acompañamiento o soporte educativo, orientado a los profesores con mayor dificultad, que también se aplica de manera diferenciada a los colegios de EIB. Este soporte llega a docentes que cubren el 31% de estudiantes en colegios polidocentes urbanos, el 42% en rurales unidocentes multigrado y 34% en colegios EIB.

Otras iniciativas han sido más polémicas, como la de los Colegios de Alto rendimiento (COAR), debido a que en este número muy reducido de instituciones educativas (22) donde estudia un mínimo porcentaje de adolescentes (apenas 4,350, menos de la milésima parte del total), se dedica un presupuesto por alumno diez veces mayor que el orientado al resto de estudiantes, dedicando recursos a una élite en vez de destinarlos a cerrar brechas hacia poblaciones indígenas y rurales cuya educación tiene condiciones de calidad bastante discriminatorias.

En términos de presupuesto, que refleja la inversión en las políticas en Educación, se puede apreciar la distribución para el 2016 en 8 ítems de calidad de los aprendizajes.

**Presupuesto 2016 para la  
Mejora de la Calidad de los Aprendizajes<sup>1/</sup>**  
(Millones de Nuevos Soles)



<sup>59</sup> Vegas y Paredes, Op. Cit

Un elemento absoluto y completamente ausente en estos años ha sido una política de alfabetización. El Informe de Transferencia 2016 no señala una palabra al respecto, a pesar de que el Plan de Educación para Todos al 2015 adoptado en el Foro de la UNESCO en Dakar el año 2000 señala como meta elevar en 50% el número de adultos alfabetizados priorizando mujeres rurales, y que eso fue incluido en el Plan Estratégico Multisectorial de Educación 2012-2016. Además, es uno de los compromisos adoptados por el país como parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente relacionado al ODS 4 “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. Resulta pertinente señalarlo, porque son las mujeres las que siguen siendo las más afectadas y por las consecuencias que acarrea en sus vidas, en el goce de sus derechos y en la educación de sus hijos e hijas.

### 3. Políticas de educación intercultural bilingüe

Las políticas de atención a la educación de los pueblos originarios existen desde 1972, pero luego de la aprobación ese año de una primera Política Nacional de Educación Bilingüe, tuvo en las siguientes décadas un alcance y desarrollo ínfimo<sup>60</sup>. La Constitución de 1979 señala que “El Estado promueve el estudio y conocimiento de las lenguas aborígenes. Garantiza el derecho de las comunidades nativas a recibir educación primaria, también, en su propio idioma y lengua” (artículo 35), restringiendo este derecho a las llamadas en el Perú ‘comunidades nativas’ que se limitan a los pueblos indígenas amazónicos excluyendo a los andinos. En la Constitución de 1993 en su artículo 17 referido a la Obligatoriedad de la educación inicial, primaria y secundaria, se establece que “Obligatoriedad de la educación inicial, primaria y secundaria, que “El Estado (...) fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país”; como se puede ver, no indica claramente a la EIB como un derecho de los pueblos indígenas.

En términos de bases legales, en el 2002 se promulgó la Ley para la educación bilingüe e intercultural (ley 27818) y el 2003 la Ley general de educación (N° 28044) señaló que se debía “Garantizar el aprendizaje en la lengua materna de los educandos y del castellano como segunda lengua” y “la obligación de los docentes de dominar tanto la lengua originaria de la zona donde laboran como el castellano”, así como “Preservar las lenguas de los pueblos indígenas y promover su desarrollo y práctica”.

La política de Estado No. 12 del Acuerdo Nacional suscrito el 5 de marzo de 2002 señala que al 2021 se debe alcanzar acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultural y del deporte. Para lograrlo se ha propuesto como objetivos: Garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad que promueva la equidad entre hombres y mujeres, afiance los

---

<sup>60</sup> Según la Defensoría del Pueblo (Informe Defensorial N° 152 «Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú». Lima, 2011), hasta el 2010 la política de EIB “había sido mal implementada, al punto de ser cuestionada y sometida a desmantelamiento, perjudicando dramáticamente la educación de los estudiantes indígenas. “

valores democráticos y prepare ciudadanos y ciudadanas para su incorporación activa a la vida social. Para lograrlo, el Estado debe, entre otras medidas, fomentar y afianzar la educación bilingüe en un contexto intercultural.<sup>61</sup>

Las metas propuestas son:

1. Al 2006 el 50% y al 2016 el 100% de niños y niñas de habla materna indígena son atendidos a través de una Educación Bilingüe Intercultural (EBI).
2. Al 2006 el 50% y al 2016 el 100% de docentes de centros de Educación Bilingüe Intercultural (EBI) utiliza adecuadamente la estructura curricular básica diversificada, pertinente a la propia cultura. hispanohablante.
3. Al 2011, 30% de grupos etnolingüísticos cuentan con programas alternativos en su lengua vernácula.
4. Al 2006 el 15% y al 2016 el 50% de los alumnos de habla materna indígena en centros de Educación Bilingüe Intercultural (EBI), alcanza estándares nacionales.
5. El requerimiento de centros de formación docente en Educación Bilingüe Intercultural (EBI) en las diferentes regiones del país es atendido en un 50% al 2006 y en un 100% al 2016.
6. Al 2006 el 50% y al 2016 el 100% de niños y niñas son atendidos con materiales educativos pertenecientes a su propia cultura.

Si bien hay ciertos matices en los conceptos de educación para pueblos originarios, es evidente que los propósitos del Estado de cerrar brechas de inequidad y lograr el desarrollo de la educación “bilingüe en un contexto intercultural” no han sido alcanzados para ninguna de sus 6 metas.

Otro impulso a la EIB ha venido dado por organismos internacionales como UNICEF, Organismos No Gubernamentales que desde hace décadas trabajan comprometidamente por la EIB en varias regiones del país, logrando fortalecer modelos de atención EIB que hoy por hoy son referente para otras escuelas<sup>62</sup>. Estas experiencias, han dado luces al sector educación y a otras instituciones para el diseño de las propuestas curriculares, la elaboración de materiales educativos en lenguas originarias y el desarrollo de estrategias de intervención validadas a través de años de acompañamiento y trabajo con las escuelas.

Los avances más significativos en relación a la EIB se vienen dando desde el año 2011, todavía de manera bastante limitada. Aún la educación para los niños y niñas de pueblos originarios siguen siendo predominantemente monolingüe y monocultural porque no ha tomado en cuenta los procesos históricos de los pueblos donde se asientan las escuelas.

---

<sup>61</sup> El Acuerdo Nacional contiene las políticas del Estado hacia el bicentenario y fue suscrito por las organizaciones políticas, religiosas y sociales. Dichas políticas se organizan en cuatro ejes: Fortalecimiento de la Democracia y Estado de Derecho; Desarrollo con Equidad y Justicia Social (donde inscribe la política No. 12 mencionada); Promoción con Competitividad del País; y Afirmación de un Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado. Asimismo, cada política se propone objetivos y metas al 2006, 2011, 2016 y 2021. <http://acuerdonacional.pe>

<sup>62</sup> Es el caso de organizaciones, ONGs o asociaciones como Saywa, Tarea, Tarpurisunchis, Pukllasunchis, Formabiap, entre otras.

En definitiva, la escuela cumplió el rol reproductor del sistema oficial imponiendo la lengua y cultura hegemónica, marginando y discriminando a las poblaciones indígenas, además de las conocidas consecuencias en el limitado rendimiento escolar de los niños y niñas obligados a estudiar castellano de manera exclusiva sin que ésta sea su lengua materna.

Las limitantes de la calidad educativa de la Educación Básica Regular - EBR son en parte comunes a la Educación Intercultural Bilingüe - EIB. No fue sino hasta el 2011, que se diferenciaron las instituciones educativas EIB de las instituciones educativas EBR. El criterio de diferenciación fue el ámbito en donde se encuentra; se considera que un colegio debe ser parte de la política de EIB si es que la Institución Educativa Pública se ubica en una localidad donde los niños y niñas pertenecen a un pueblo indígena y si hablan una lengua originaria como primera o segunda lengua. Definitivamente, el entorno cultural y la lengua predominante de las y los estudiantes es un factor decisivo para plantear que la gestión educativa debe tener características particulares para estar acorde a la cultura predominante del lugar, a las expectativas y demandas de la población.

Cabe señalar aquí que, mientras la EIB hace alusión a la educación que la población de pueblos originarios necesita para ejercer su ciudadanía, es necesaria también una Educación Intercultural para Todos, como la política que orienta cómo debe abordarse la diversidad en el sistema educativo para aportar a la construcción de las identidades plurales y enfrentar todas las formas de discriminación tan presentes en la sociedad peruana.

Como hemos visto, los indicadores de calidad aplicados generalmente se encuentran en los colegios EIB por debajo de otras instituciones educativas. Sin embargo, es muy importante señalar que se requieren otros criterios para evaluar la calidad de la educación en colegios EIB. En ese sentido, hay que tomar en cuenta que en el Perú la mayor parte de los colegios EIB se encuentran en zonas rurales, siendo la diferenciación entre lo rural y lo urbano una que pone en evidencia las brechas en cuanto a calidad de educación. A su vez, dentro de lo rural se abre paso una nueva distinción definido por el tamaño de la escuela, vinculado a su vez a la ubicación de la escuela en relación a los centros urbanos. Se trata de aquellos ubicados en zonas de poblaciones pequeñas, dispersas y lejanas de las ciudades, que a su vez son zonas de mayor predominancia indígena, que son unidocentes (con un solo profesor para todos los grados de la primaria) y multigrado (varios profesores pero enseñando a más de un grado a la vez). A la fecha del presente informe, representan aproximadamente 21,000 Instituciones Educativas, la mayoría unidocentes y mutigrado, de un total de 105, 597 IIEE públicas.<sup>63</sup>

En estas instituciones, rurales y multigrado, los indicadores de logros educativos y calidad de la educación reportan resultados más bajos que en las demás. Esto remarca la necesidad de que las políticas de mejora del acceso y la calidad de la Educación Básica tengan que adaptarse a estas características, ya que como señala Jopen (2017:46): “la presencia de lenguas originarias (..) fungiría como limitante del nivel de eficiencia educativa de las escuelas, pues es una situación que requiere de la aplicación de una

---

<sup>63</sup> Dato extraído de ESCALE-MINEDU para el año 2016.

práctica pedagógica adaptada e intensiva, que no se ofrece bajo el esquema de la EBR”. A su vez, las políticas de EIB tengan en cuenta que en muchos casos deberán aplicarse en este tipo de colegios, rurales y unidocentes / multigrado. Sin embargo, como señala la Defensoría del Pueblo, los docentes en esos colegios no están formados para enseñar en esas condiciones<sup>64</sup>.

Recién en el 2013 con la Resolución Ministerial N° 630-2013 se crea el Registro Nacional de Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), el Registro Nacional de Instituciones Educativas de Educación Intercultural de Revitalización Lingüística (EIRL) y el Registro Nacional de Docentes Bilingües; instrumentos que permitan saber cuántas son y donde están esas escuelas y cuántos docentes tienen los colegios vinculados a la EIB. Posteriormente, con el Decreto Supremo N° 014-2014-EF se establecen la vigencia, características, criterios y montos de las asignaciones para docentes por tipo y ubicación de la Institución Educativa, así como la asignación especial por labores en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM)<sup>65</sup> en el marco de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial. Con estas medidas se buscó que los docentes sean reconocidos por su labor en escuelas EIB, pero además sean estimulados con complementos remunerativos si acreditaban el manejo de la lengua originaria donde se ubicaba su puesto de trabajo.

Entre otros avances cabe destacar el diseño de la Propuesta Pedagógica “Hacia una educación intercultural bilingüe de calidad” que desarrolla los enfoques de la EIB, las características que deben tener las escuelas EIB, el perfil docente y del estudiante que se quiere formar. Asimismo, brinda elementos orientadores para la gestión institucional y pedagógica de las escuelas EIB.

No obstante, según el Informe Defensorial 174 de la Defensoría del Pueblo “Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2021. Una política de Estado imprescindible para el desarrollo de los pueblos indígenas”, el 94% de docentes en escuelas EIB (42,439) no cuenta con formación en EIB, el 40% (17, 905) docentes no dominan la lengua originaria<sup>66</sup> y apenas 30% aplica un currículo pertinente y una propuesta pedagógica EIB (MINEDU 2016), considerando que en esos colegios el 79% de los niños y niñas tienen como lengua materna el quechua, 7.3% el aimara y 13% tienen diversas lenguas amazónicas. Esta situación genera además una gran ineficiencia dado que el estado distribuye materiales educativos en lenguas originarias a los colegios EIB, los que en muchos casos no pueden ser aplicados en clase y a veces ni siquiera son repartidos oportunamente a los estudiantes, debido a que los profesores no conocen la lengua local.

Un programa del Ministerio de Educación que parece haber tenido resultados positivos es el del llamado “Acompañamiento Pedagógico”, que es un sistema de capacitación en servicio. Una evaluación del mismo realizada por José Rodríguez, Janeth Leyva y Álvaro

---

<sup>64</sup> Informe Defensorial 174: “Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2021. Una política de Estado imprescindible para el desarrollo de los pueblos indígenas”

<sup>65</sup> Zona donde el narcotráfico tiene importancia y remanentes de la organización terrorista Sendero Luminoso – fracción Proseguir aún mantienen grupos armados y acciones de violencia militar.

<sup>66</sup> Información reportada por la DIGEIBIRA – MINEDU.

Hopkins (2016:66) encuentra en una evaluación de impacto que el efecto del Acompañamiento Pedagógico en escuelas rurales es positivo y significativo y que es MAYOR en zonas bilingües que en las de habla castellana, orientándose en particular a “lograr un mayor grado de adecuación de lo enseñado al contexto socioeconómico y las necesidades específicas de los mismos” y a “fortalecer las competencias pedagógicas (estrategias de enseñanza, uso del tiempo en el aula y uso de los recursos educativos)” más que al “fortalecimiento del manejo de contenidos”.

Una de las medidas que se ha buscado para revertir esta situación y asegurar que los docentes en zonas donde corresponde la EIB dominen la lengua y estén formados en esa especialidad, viene siendo promover en la juventud indígena la carrera de EIB en Institutos Superiores Pedagógicos y Universidades. A la fecha hay 4300 jóvenes con becas realizando esos estudios superiores, que se espera retornen a sus comunidades de origen para asumir la enseñanza en las escuelas de nivel inicial y primaria; sin embargo, como se puede calcular con facilidad, esta cantidad no es sino una décima parte del déficit de docentes EIB requeridos. Las innovaciones en los currículos de formación académica, la asesoría técnica del Ministerio de Educación y el soporte institucional han hecho posible que varios centros de estudio superior apuesten por las carreras de EIB y procuren altos niveles de formación con enfoque de interculturalidad crítica y tratamiento adecuado y pertinente de las lenguas y las culturas de los lugares de procedencia de los estudiantes, con lo cual se espera dar sostenibilidad a la formación docente de inicio.

Hay además planes de formación docente en ejercicio, a través de programas de formación a directivos y docentes desde el propio Ministerio de Educación e instituciones de la sociedad civil.

Desde que el sector intensificó sus recursos y políticas dirigidas a la EIB, a inicios de la actual década, se han aprobado dos políticas-marco referidas a la EIB. El 9 de julio del 2016 se aprobó por Decreto Supremo No. 006-2016-MINEDU la Política sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe. En ese sentido, está planteada la política para desarrollar a nivel nacional una educación cultural y socialmente pertinente para los diversos pueblos y una educación intercultural en todo el territorio peruano que vaya incorporando conceptos, prácticas y entendimientos de la diversidad cultural del país, que tendrá que plasmarse en un diálogo entre iguales en derechos y entre diferentes en culturas y lenguas.

En segundo lugar se aprobó el 14 de diciembre del 2016, mediante Resolución Ministerial N° 629-2016-MINEDU, el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) al 2021. Su elaboración fue liderada por la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (DEIB), perteneciente a la DIGEIBIRA<sup>67</sup>. Es el resultado de un proceso participativo de consulta previa, con siete organizaciones indígenas nacionales, representativas de 54 pueblos indígenas identificados en la base de datos del Ministerio de Cultura. De acuerdo al Plan de Consulta, los procesos deben seguir 7 pasos: ver los canales de afectación, la

---

<sup>67</sup> Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural

identificación de los pueblos indígenas, etapa de publicidad, etapa informativa (brindar asistencia a los pueblos), la evaluación interna y la etapa de diálogo (diálogo en aquellos aspectos en que discrepen la posición de la entidad promotora y los pueblos indígenas) y la etapa de decisión. Este hecho significativo favorece los compromisos de las mismas organizaciones interesadas en el cumplimiento y seguimiento al referido plan.<sup>68</sup>

La finalidad de la consulta previa fue alcanzar un consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas sobre una medida legislativa que podría afectarles directamente, estando dentro del alcance del Convenio 169 de la OIT y la ley respectiva<sup>69</sup>.

El objetivo general del plan es brindar un servicio educativo que garantice la mejora de los aprendizajes de las y los estudiantes pertenecientes a los pueblos originarios en el ejercicio de su derecho a una EIB de calidad con equidad, desde una perspectiva crítica de tratamiento de la diversidad étnica, cultural y lingüística del país. Entre sus metas al 2021 se ha propuesto: 67% de estudiantes indígenas culmine oportunamente la secundaria, que al menos el 85% de escuelas de inicial y primaria en zonas calificadas como EIB implemente la propuesta pedagógica de EIB y que el 100% de escuelas EIB cuente con materiales educativos y los use adecuadamente. Sus objetivos específicos son:

Objetivo específico 01: Acceso, permanencia y culminación oportuna

Objetivo específico 02: Currículo pertinente y propuesta pedagógica EIB

Garantizar el desarrollo de procesos de aprendizaje y de enseñanza de calidad con un currículo pertinente y propuesta pedagógica EIB, y a través de la dotación y uso adecuado de una amplia gama de recursos educativos.

Objetivo específico 03: Formación Docente

Asegurar la implementación de programas de formación docente EIB inicial y en servicio para garantizar la atención a los estudiantes de IIEE EIB y CEBAs y el cierre de brechas entre demanda y oferta de docentes bilingües.

Objetivo específico 04: Gestión descentralizada y participación social de EIB

Un elemento importante de la política y el plan es que se consideran tres modalidades de atención EIB: “una EIB de fortalecimiento cultural y lingüístico que atiende a niños indígenas con la lengua originaria como lengua materna o de uso predominante, una EIB de revitalización cultural y lingüística que atiende a niños de pueblos originarios que tienen como lengua materna o de uso predominante al castellano y que demandan revitalizar su lengua indígena y una EIB en ámbitos urbanos que atiende a estudiantes de pueblos originarios en contextos urbanos y periurbanos” (Defensoría del Pueblo, 2016, página 27).

---

<sup>68</sup> El proceso se realizó entre octubre del 2015 y enero 2016.

<sup>69</sup> Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios

Asimismo, se acordó que el diseño de los currículos EIB se sustente en el enfoque del buen vivir andino y la vida plena amazónica, y en los procesos socio histórico de los pueblos indígenas, así como en las actividades técnico productivo.

#### 4. Limitaciones de la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe

Una mirada histórica muestra un abandono de siglos, pero también de las últimas décadas, de la EIB, no siendo sino después del 2011 que realmente se empieza a impulsar algunas medidas significativas en esta política. Frente a la magnitud del gran porcentaje de población afectada en sus derechos educativos y culturales, los déficits existentes en la EIB todavía son muy grandes.

En términos de cobertura, la implementación de la EIB ha avanzado muy poco en la educación secundaria y superior. En el caso de la secundaria, son escasos los colegios secundarios en los cuales la EIB ha sido incorporada, no existiendo aún materiales educativos EIB para la secundaria. quizás bajo la idea equivocada de que la educación “bilingüe” es solamente o principalmente una herramienta que ayuda a la alfabetización castellana y no también un derecho cultural de los pueblos indígenas.

Para la educación primaria e inicial, la principal limitación es que muchos docentes no están formados ni capacitados en EIB, de tal manera que haber declarado esos colegios como EIB tiene poco impacto (aunque reciben materiales educativos en EIB, estos son poco utilizados cuando los profesores no conocen el lenguaje). Se ha tomado la iniciativa de formar nuevos docentes específicamente como profesionales en EIB mediante el programa Beca18, pero apenas en están egresando algunos este año y la mayor parte de quienes están estudiando esta carrera todavía tienen 2 o 3 años por delante; además, son bastante menos de los 20 mil que se estima se necesitan.

Por otro lado, se ha intentado algunas experiencias de Universidades interculturales en Yarinacocha, Ucayali, cerca de Pucallpa, y la universidad Juan Santos Atahualpa en selva central – Satipo, pero no han tenido avances importantes y si muchos tropiezos

En general, en la amazonia el avance de la EIB es más lento que en la sierra, donde el quechua y aymara abarcan poblaciones más grandes, más conectadas y son lenguas más estudiadas y normalizadas (a pesar de las variaciones existentes dentro del quechua). Las lenguas indígenas amazónicas tienen una variedad mucho mayor (cerca de 40 lenguas), y aunque hay algunos grupos indígenas relativamente numerosos (awajún, shipibos, ashaninkas) hay otros con poblaciones bastante menores y más aisladas. Debido a ello, para la amazonia todavía hay varias lenguas insuficientemente estudiadas y normalizadas, lo que dificulta mucho que se pueda aplicar la EIB para esos pueblos. Hay que anotar acá que la EIB, en algunos casos, no solamente es una política educativa, sino una política de rescate de las lenguas y culturas, ya que cerca de la mitad de las lenguas amazónicas está en serio riesgo de desaparecer porque está dejando de ser transmitida de padres a hijos.

Esto se debe, principalmente a un último gran problema o limitación que la política de la EIB afronta en el Perú. Las lenguas y culturas indígenas son vistas por muchos sectores sociales y por buena parte del estado como inferiores y que reflejan atraso, si estas lenguas son negadas y rechazadas, si estas lenguas no son utilizadas socialmente ni en los espacios públicos, si los medios masivos de comunicación no utilizan esas lenguas. Esto lleva, por un lado, a que en muchos casos los propios padres de familia no quieran que sus hijos aprendan esas lenguas. Por otro lado, la propia educación requiere de un uso social, de una aplicación en la vida, para poder ser asimilada efectivamente por nuestras mentes; de nada sirve enseñar un idioma si nunca se usa, porque simplemente se olvida.

## V. EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS DISPONIBLES PARA EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y EN PARTICULAR PARA LA EIB

### 1. Situación económica y Política Fiscal

Perú es uno de los países medianos de Latinoamérica en términos poblacionales y económicos luego de Brasil, México y Argentina. Una población de 31 millones nos ubica en el quinto lugar de la región, viendo su geografía atravesada por la imponente cadena montañosa de los andes que divide el país de sur a norte. Habiendo sido el territorio peruano el centro de la civilización andina con el imperio incaico, es uno de los países donde la importancia de las culturas originarias es mayor, calculándose entre un 14% y 24% de población indígena, la que ha sido históricamente excluida desde la conquista y sin que casi dos siglos de vida republicana hayan terminado con su discriminación.

La economía peruana es una economía de ingresos medios, de acuerdo a la categorización del Banco Mundial, con un PBI per cápita de 6 mil dólares. En términos de PPP (paridad de poder de compra), el ingreso per cápita es de 12.500, cercano al de Brasil, México y Colombia en Latinoamérica, pero apenas una quinta parte del PBI per cápita PPP de Estados Unidos. En este nuevo milenio, entre 2000 y 2015, la economía peruana creció a una tasa destacada, según la OCDE (2016:6): “El Perú ha vivido una etapa de notable progreso económico y social desde prácticamente el inicio de este siglo. El crecimiento económico promedio del país fue de 5.1% en el período 2000-2015, significativamente por encima del promedio de América Latina y el Caribe, que se situó en 3.1% en ese mismo período. Esta etapa de crecimiento económico permitió al país alcanzar el estatus de país de renta media-alta en 2008 y favoreció la expansión de una clase media que hoy representa alrededor de un tercio de la población”.

Sin embargo, este progreso económico no llega para todos puesto que el Perú es un país altamente desigual. El coeficiente de Gini de los ingresos alcanza el 0.5, de acuerdo al indicador corregido para tomar en cuenta los problemas de registro de las encuestas de hogares (Yamada et al. 2016). Las disparidades sociales también son marcadas: la mortalidad infantil en Huancavelica es 3 veces que la de Lima, la “brecha de rendimiento en matemáticas es equivalente a más de dos años de estudio entre los estudiantes que hablan español en casa y los estudiantes que declaran hablar quechua” (OCDE 2016:14) y

el acceso al agua por redes públicas que en las zonas urbanas es de 84%, en las zonas rurales es de apenas 67%, con el agravante que apenas el 1% de esa agua tiene el cloro necesario para garantizar su calidad.

La acción del Estado para enfrentar esas desigualdades es bastante limitada. “Mientras que en el Perú la acción de la política fiscal reduce el coeficiente de Gini en casi siete (7) puntos porcentuales, el promedio de reducción en los países de América Latina es de nueve (9) puntos y el promedio de reducción en los países de la OCDE es de 24 puntos”<sup>70</sup>.

El gasto público<sup>71</sup> fue de 20% del PBI en el 2016, comparado con un promedio latinoamericano que se encuentra alrededor de 30% del PBI. Países cercanos, como Bolivia, Ecuador y Colombia, que junto al Perú conforman la Comunidad Andina de Naciones, tienen este indicador en 35%, 33% y 20%, respectivamente. De acuerdo al ministerio de economía y finanzas: “Países de América Latina (LA6) muestran niveles de ingresos fiscales, en términos de PBI, muy por encima de lo registrado en Perú (promedio LA6: 28% vs Perú: 20%)”<sup>72</sup>.

De acuerdo a la CEPAL (2016), el gasto social en particular es menor a 10% del PBI en Perú, comparado con 19,5% del promedio de América Latina y el Caribe, y 12%, 15% y 14% en Bolivia, Chile y Colombia, respectivamente. En toda la región apenas 4 países tienen un gasto social menor al 10% del PBI (frente a 17 que tienen más de esa cifra), y el Perú es de los países cuyo gasto social como porcentaje del PBI ha aumentado menos en este milenio, frente a “Paraguay, donde estas erogaciones aumentaron 8,9 puntos porcentuales del PIB entre 2003 y 2012; el Brasil, donde se incrementaron 8,7 puntos porcentuales del PIB entre 1991 y 2014; Costa Rica, donde el crecimiento fue de 8,3 puntos porcentuales del PIB en el mismo período; Colombia, que registró un aumento de 8,1 puntos porcentuales del PIB entre 1991 y 2013, y el Uruguay, donde se produjo un incremento de casi 7 puntos porcentuales del PIB entre 1991 y 2011” (CEPAL 2016: 66).

Puede entenderse el gasto social, así como el gasto en educación, como una identidad matemática producto de dos factores: el gasto público total y la proporción que de ese gasto total tiene el gasto social y/o el gasto educativo. Analizaremos en esta sección el primer factor, y en una subsiguiente veremos el segundo factor.

La razón fundamental del bajo gasto público y en especial el social, es la baja recaudación tributaria<sup>73</sup>, que asciende el 2016 a 15% del PBI<sup>74</sup>, a pesar de que el Acuerdo Nacional firmado el 2002 por los distintos partidos políticos y organizaciones civiles estableció una meta de 18% del PBI de presión tributaria. Comparado con países de similares

---

<sup>70</sup> CEPAL 2015: “Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2015: Dilemas y espacios de políticas”, citado en M. Pecho, F. Velayos y L.A. Arias (2016): “política Tributaria”, CIES

<sup>71</sup> Corresponde al total gasto no financiero del gobierno general.

<sup>72</sup> Marco macroeconómico Multianual 2016-2018, página 35. <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Programa-Economico/mmm-2016-2018-agosto.pdf>, consultado el 24 de febrero de 2017.

<sup>73</sup> Ver por ejemplo Cotlear, D (2006).

<sup>74</sup> Si sumamos otros ingresos no tributarios, como las contribuciones a la seguridad social y las regalías, el ingreso corriente del gobierno general llega a 20% del PBI.

características, el Perú recauda apenas dos terceras partes de sus pares: “Respecto de su capacidad recaudatoria —aquella basada en el PBI per cápita, la estructura de su economía, el arreglo tributario aceptado por la sociedad y otras características socioeconómicas— Rossignolo (2015) señala que en el periodo 1990-2013 el Perú mostró un esfuerzo tributario de solo el 64%”<sup>75</sup>.

La OCDE, en su análisis del Perú, en relación a sus ingresos tributarios indica que estos “ingresos siguen siendo bajos con respecto al promedio de los países de América Latina (21.3% del PIB) y de la OCDE (34.1% del PIB). Mayores esfuerzos también son necesarios en la estructura tributaria. La estructura tributaria se caracteriza por tener una proporción elevada de los impuestos indirectos frente a los impuestos directos, por la reducida base tributaria y por la baja progresividad a personas naturales (Gráfico 4.4). En particular, los impuestos a las personas naturales representan cerca de 7 puntos porcentuales del PIB menos que el promedio de la OCDE y el total de exenciones tributarias suman alrededor de 2% del PIB (OCDE, 2015). Mientras que la proporción del impuesto a la renta de personas naturales representa cerca del 10% del total de ingresos en Perú (vs. 26% en la OCDE), la proporción del impuesto a la renta de las sociedades es de cerca del 30% (vs. 8% en la OCDE). Finalmente, los impuestos sobre bienes y servicios (impuestos indirectos) totalizan cerca de la mitad de los ingresos tributarios en el Perú mientras que en la OCDE es solo cercano a un tercio del total de estos ingresos (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2015)<sup>76</sup>” (OCDE, “Avanzando hacia una mejor educación en el Perú”, 2016, página 28).

Además de la baja recaudación del impuesto a la renta, otro problema crítico en el Perú es que “Los impuestos sobre el patrimonio son poco utilizados en el Perú. Su recaudación equivale a la mitad de lo que se recauda en promedio en los países de América Latina y apenas a la quinta parte de lo que se recauda en promedio en los países de la OCDE” (M. Pecho, F. Velayos y L.A. Arias 2016). No hay impuesto al patrimonio neto ni a las herencias, a pesar de que “un impuesto anual sobre el patrimonio neto está vigente en varios países de América Latina y de la OCDE. Por otro lado, hay un uso extensivo de impuestos sobre las herencias y/o donaciones entre vivos en el mundo”.

Otra de las causas importantes de la baja recaudación fiscal, como señala la OCDE, es la extensiva aplicación de exenciones tributarias<sup>77</sup>, algunas absolutamente regresivas. Estas exoneraciones, llamadas “gastos tributarios” son el 2,2% del PBI para el 2017<sup>78</sup>, 15,493 millones anuales<sup>79</sup>. Los principales beneficiarios son “Cinco sectores económicos concentran el 46,5% (S/ 44.799 millones) de los S/ 93 mil millones que la Sunat dejó

---

<sup>75</sup> M. Pecho, F. Velayos y L.A. Arias (2016)

<sup>76</sup> Se refiere a: BID, CEPAL, CIAT y OCDE 2015: “ Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2015”

<sup>77</sup> Usamos acá el término “exenciones” para incluir dos conceptos jurídicos distintos en el Perú, exoneraciones e inafectaciones, pero que tienen el mismo efecto: que no haya obligación de pago de impuestos o reducción de las mismas.

<sup>78</sup> Según el Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019.

<sup>79</sup> Oficio 0031-2016-SUNAT, en [https://es.scribd.com/document/329765543/Oficio-0031-2016-Respuesta-de-La-SUNAT#from\\_embed](https://es.scribd.com/document/329765543/Oficio-0031-2016-Respuesta-de-La-SUNAT#from_embed), consultado el 27 de febrero de 2017.

de cobrar en la última década. Ellas proceden de los siguientes rubros: agroexportación (21%), educación (11%), banca (9%), hidrocarburos (3,9%) y minería (1,6%)<sup>80</sup>.

Hay algunas exenciones particularmente regresivas, es decir, que benefician exclusivamente a los grupos de ingresos medios y altos, y/o que premian comportamientos socialmente negativos. Así, los casinos, bingos, carreras de caballos y loterías no pagan Impuesto General a las Ventas - IGV. Las loterías pagan un impuesto selectivo de 10% y los casinos uno de 12%, ambos bastante menores que el IGV del 18% actual, a pesar de que son negocios que promueven la ludopatía y el sedentarismo, sin que exista transparencia en relación a qué porcentaje de los ingresos que capturan los devuelven a los jugadores. No es poca cosa lo que el estado deja de recaudar por este concepto: se estima en 397 millones de soles para este año. Otro sector con beneficios especiales es el de los bancos. Los servicios crediticios no pagan IGV, lo que suma cerca de más de 950 millones de soles anuales. Estos beneficios no se trasladan a los consumidores / prestatarios, ya que la banca es uno de los sectores más rentables con una rentabilidad en el Perú que supera el 20 por ciento anual, gracias a que cobra tasas de interés promedio encima del 40% a pymes y 45% a consumidores mientras pagan menos del 1% mensual por cuentas de ahorro. Un tercer caso es el de las empresas agroexportadoras, que el 2016 vendieron al exterior US\$ 4,667 millones, pagan la mitad de la tasa de impuesto a la renta que la tasa general, lo que le representa al Estado 184 millones de soles anuales<sup>81</sup> que van a beneficiar exclusivamente a los dueños accionistas de estas grandes empresas.

Entre los servicios educativos, las universidades privadas con fines de lucro que en el Perú han crecido enormemente las últimas dos décadas, no pagan impuesto a la renta, siendo un negocio que parece ser bastante lucrativo en los últimos años; el dueño de varias de ellas, César Acuña, candidato presidencial el 2016, declaró que los ingresos netos que tenía ascendían a 55 millones de soles anuales. Se estima que por esta exoneración el Estado pierde 104 millones de soles anuales<sup>82</sup>. Recordemos que esta es una exoneración que no se orienta a los consumidores/estudiantes, sino directamente a las ganancias de los dueños de las universidades privadas con fines de lucro, varias de las cuales han tenido sanciones y problemas por la baja calidad del servicio que ofrecen<sup>83</sup>.

Las universidades y colegios privados, usados principalmente por la clase media y alta, están exonerados del IGV por 1,783 millones de soles. Si bien se podría pensar que esta política favorece el acceso a la educación, quienes pueden pagar una educación privada son mayoritariamente los grupos de ingresos altos y medios. Siendo un impuesto indirecto los beneficios de estas exoneraciones se reparten entre los dueños de las universidades

---

<sup>80</sup> “Privilegios fiscales: los millonarios impuestos que no cobra el estado”, E. Vargas, <https://ojo-publico.com/320/los-millonarios-impuestos-que-no-cobra-el-estado>, consultado el 27 de febrero de 2017

<sup>81</sup> Oficio 0031-2016-SUNAT, cuadro 5.

<sup>82</sup> Oficio 0031-2016-SUNAT, cuadro 5.

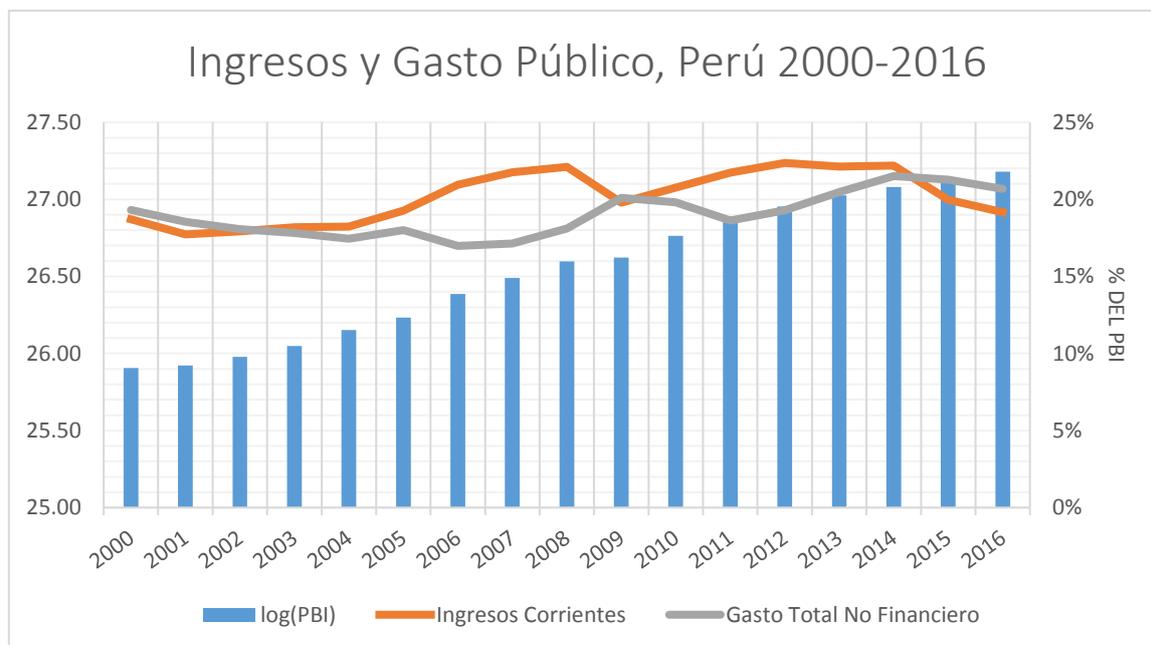
<sup>83</sup> Ver por ejemplo <http://elcomercio.pe/sociedad/lima/indecopi-multa-universidad-telesup-reducir-ciclo-noticia-1979482> y <http://rpp.pe/peru/actualidad/sunedu-detecta-tres-universidades-sin-autorizacion-e-investiga-a-otras-ocho-noticia-1025460>

colegios privados y las familias cuyos hijos van a ellas. Al mismo tiempo, el gasto público en educación es altamente insuficiente, afectando la calidad de la educación pública y el derecho a la educación de las mayorías. Tampoco hay exoneraciones tributarias para los materiales educativos y uniformes que estos estudiantes requieren y que el estado sólo provee parcialmente.

Un resumen general de los problemas de las exoneraciones tributarias lo otorga el FMI (2016) en su última revisión de la economía peruana, señalando que es necesario “mejorar la escasa (subrayado nuestro) recaudación de ingresos tributarios simplificando la administración, reduciendo la informalidad y las exenciones y reforzando aún más los mecanismos que protegen la base tributaria de Perú de la posible transferencia internacional de utilidades por parte de las empresas multinacionales”.

## 2. Macroeconomía, fiscalidad y gasto social en el milenio actual

Entre el 2002 y el 2012, una revisión de las cifras sin entender el contexto económico internacional podía dar la idea de que se estaba haciendo, como mandan los tratados internacionales en materia de derechos humanos, el máximo esfuerzo fiscal para garantizar derechos sociales, estableciendo mínimos universales y cerrando brechas entre distintos grupos. En efecto, entre el 2002 y el 2012, la presión tributaria y fiscal aumentó significativamente, pasando de 13% a 17% del PBI. Dado que simultáneamente se estaba registrando un crecimiento acelerado del PBI, que con un crecimiento promedio de 6% anual se duplicó en ese periodo; eso significó que en términos reales per cápita, la recaudación tributaria aumentó en 264% durante esos años, unos US\$680 per cápita de aumento de ingresos del Estado.



Tal aumento en la recaudación permitió un aumento importante del gasto público y del gasto social. El gasto público no financiero aumentó de 17,4% del PBI el 2004 a 21,5% del PBI el 2014, mientras que el gasto en educación aumentaba de 2,9% a 3,5% del PBI y en salud de 1,1% del PBI a 2,3%<sup>84</sup>. No es, como se ve, que se haya dado una gran prioridad a la educación: menos de una sexta parte de los recursos adicionales gastados por el Estado se destinaron a la educación pública.

Sin embargo, este aumento de la tributación, que ha sustentado el aumento del gasto, se debió de manera fundamental a un aumento de los precios de los metales y otras materias primas, que dieron lugar a un aumento de la recaudación y alimentaron el crecimiento económico. Los años posteriores, del 2012 en adelante, los precios de los metales y las materias primas han registrado una tendencia decreciente, trayéndose abajo la recaudación tributaria y la presión fiscal. En efecto, la presión tributaria entre 2012 y 2016 ha caído del 17 % del PBI al 14% el 2016.

La respuesta gubernamental a esta situación incluyó una reducción de impuestos a las grandes empresas, mediante la disminución de la tasa del impuesto a la renta de tercera categoría (aplicadas a las utilidades empresariales) que implicó una pérdida de ingresos fiscales de 1,800 millones y otras medidas<sup>85</sup>.

El balance de expertos en materia tributaria (ver Mendoza y de Echave 2016, Oxfam 2016, Arias et al - CIES 2016) es que no se han hecho esfuerzos significativos en materia de reforma tributaria para reducir elusión y evasión, racionalizar exoneraciones, de tal manera que se puede caracterizar el periodo del boom minero como uno de “pereza fiscal”.

Más aun, lo cierto es que, aunque en el periodo del *boom* minero la presión tributaria aumentó significativamente, es claro que NO se realizó el mayor esfuerzo posible por conseguir recursos para garantizar derechos sociales a más peruanos. Mientras entre el 2008 y el 2012, auge del *boom* minero, la recaudación tributaria se duplicó aumentando en 13,000 millones de dólares anuales (de 13 mil a 26 mil millones), en realidad el estado solo ha capturado una pequeña parte de la renta extraordinaria producida durante el boom minero, calculada en 139,000 millones de dólares para el periodo 2003-2015 (De Echave y Mendoza, Oxfam, página 75).

---

<sup>84</sup> Esto se refiere al gasto realizado por el gobierno, incluyendo el financiado por el gasto de bolsillo de los pacientes por tarifas, medicinas e insumos, y no incluye el gasto realizado por la seguridad social que en el Perú se encuentra fuera del presupuesto público (y sus ingresos se consideran no tributarios).

<sup>85</sup> El 2014 se aprobó una reducción gradual de la tasa del IR empresarial de 30% a 28% en 2015 y 2016, a 27% en 2017 y 2018, y a 26% de 2019 en adelante. Se argumentó que esta medida iba a reactivar la inversión privada. Los resultados fueron desastrosos, pues la inversión privada real cayó en 4,5% en 2015, mientras que la inversión pública real lo hizo en 7,5%. Peor aún, el fisco perdió unos S/.1.800 millones (0,3% del PBI) en la recaudación del IR corporativo (tercera categoría). Según M. Pecho, F. Velayos y L.A. Arias (2016), el FMI estimó el costo total de la reforma tributaria entre 0,7% y 0,8% del PBI.

Por su parte, el Banco Mundial<sup>86</sup> calcula que, entre 2004 y 2015 los ingresos extraordinarios (*windfall*) por mayores precios de las materias primas fueron en el Perú de 8% del PBI, el segundo mayor de los 8 países analizados, siendo muy limitada la porción de este ingreso adicional que “se devolvió” a los consumidores vía menores precios de importaciones por caída del tipo de cambio real (entre -0.5% y 0.8% del PBI, según dos metodologías distintas que constituyen topes máximos y mínimos en la estimación). El 8% del PBI equivale en el 2015 a 15 mil millones de dólares, y aplicando esa tasa al periodo 2004-2015 equivaldría a 128,000 millones. Según el Banco Mundial este aumento de ingresos habría teniendo un efecto nulo (cero) sobre el gasto público<sup>87</sup> y el 16% del mismo habría ido a recaudación tributaria, dejando el otro 84% en manos de las empresas privadas, mayormente grandes capitales trasnacionales, que controlan las minas y demás materias primas.

En comparación con otros países andinos que también gozaron del boom minero, como Chile, mientras el Perú pasó de capturar 0,39% del PBI a 2,05% del PBI en renta minera, Chile pasó de 0,93% al 6,18% del PBI CEPAL (2014: 288-289); es decir, unos 4 puntos porcentuales más del PBI, que en el caso peruano equivalen a más que todo el gasto en educación pública. Para la CEPAL: “la región no ha incorporado en la minería instrumentos orientados a asegurar la participación progresiva del estado en periodos de utilidades extraordinarias”. Como proporción de la renta minera, mientras en Chile los ingresos fiscales aumentaron de 14,4% en 2000-2003 a 35,7% en 2004-2009 y 25,9% en 2010-2012, en Perú lo que hubo fue un retroceso, bajando de 43% a 20% y luego a 17% (Op. cit, cuadro VI.2).

En síntesis, durante el boom minero, a pesar de que hubo abundantes recursos económicos el Estado prefirió dejar que la mayor parte de las ganancias se quedaran en las empresas privadas y no priorizó los derechos sociales.

Pasado el boom minero y el auge temporal en los ingresos fiscales, los avances en el gasto público se han detenido. El gasto público no financiero retrocedió de 21,5% a 20,7% del PBI entre 2014 y 2016, a pesar de que el Perú pasó de tener superávits fiscales de hasta 2,3% en 2012 (superávits continuos entre 2006 y 2013 excepto por el año de la crisis financiera internacional 2009) a tener déficits en 2014-2016, llegando hasta 3% del PBI. Si bien el nivel de endeudamiento público (24,5 % del PBI al 2016, la mayor parte en moneda nacional) y de los activos financieros acumulados por el estado en el Fondo de Estabilización Fiscal, otorga amplio espacio para financiar estos déficits, la política actual del gobierno de una reducción progresiva del déficits implica que el gasto público se mantendría congelado o hacia la reducción durante varios años, con el grave riesgo de que ello implique una reducción del gasto social y una afectación de derechos.

---

<sup>86</sup> Banco Mundial 2016: “The Commodity Cycle in Latin America: Mirages and Dilemmas”, Semiannual Report - Office of the Regional Chief Economist, April 2016. Ver cuadros 2.1 y 2.3.

<sup>87</sup> Op cit, cuadro 2.3



comparando los niveles de gasto por estudiante en relación con el nivel de desarrollo del país, en el Perú continúa invirtiéndose menos que en el promedio de países de la OCDE y de otros países de la región (Gráfico 4.1). Por ejemplo, mientras que en primaria el gasto público por estudiante en el Perú es inferior al 15% del PIB per cápita, en los países OCDE alcanza en promedio más del 20% del PIB per cápita” (Op cit, p. 24). Una comparación de un periodo similar con países vecinos muestra que en relación a “la inversión en educación como porcentaje del PBI: Ecuador pasó de invertir un 1.51% en 2000 a un 4.92% en 2015; Bolivia, pasó de 5.47% en 2000 a 7.28% en 2014; y Perú, de 3.27% en 2000 a 3.92% en 2015” (Bermejo 2017)<sup>88</sup>. Es decir, mientras que en Ecuador y Bolivia el boom de precios de materias primas llevó a aumentar en 3 puntos y 2 puntos el porcentaje del PBI destinado a educación pública, en Perú lo hizo en menos de 1 punto porcentual.

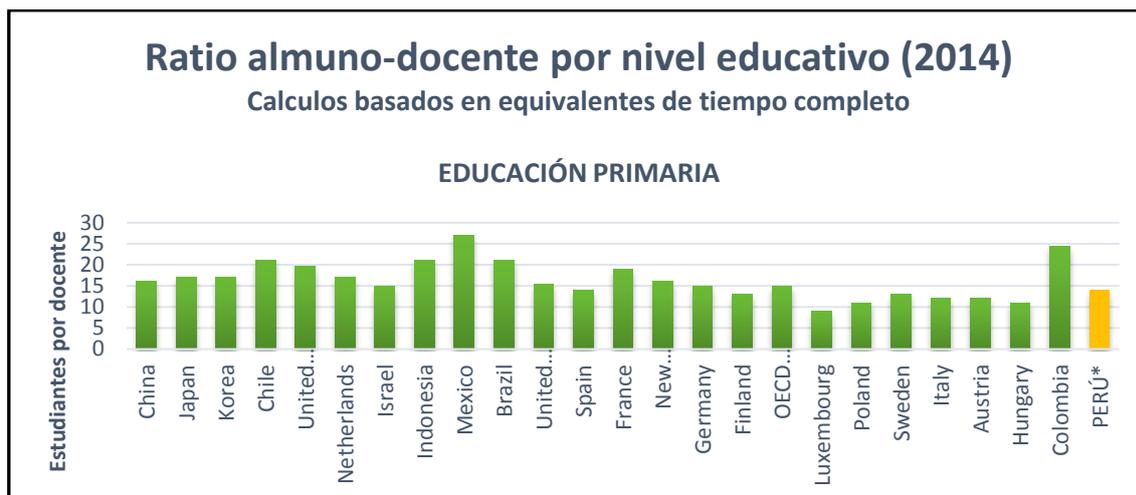
Uno de los canales principales mediante los cuales el bajo gasto se traduce en baja calidad, es la relación entre número de alumnos y número de profesores. Este indicador muestra la cantidad de estudiantes que son atendidos por cada maestro dentro de una misma aula. Se utiliza para analizar la situación de la educación y la concentración de los estudiantes, ya que a menor cantidad de alumnos y alumnas, mayor es el tiempo dedicado a cada uno de ellos y al logro de sus aprendizajes, mejorando la calidad de la enseñanza. Es por ello que el MINEDU estableció en el 2014 un número tope de alumnos por aula, siendo permitido en el caso del nivel inicial 30, mientras que en primaria y secundaria 35 en las zonas urbanas.

A continuación se presentan dos gráficos comparativos de la relación alumnos / docente, para el nivel primario y secundario, indicando que si bien el Perú no está entre los países con menor cantidad de alumnos por profesor, está debajo de otros países de la región como Colombia, México y Brasil<sup>89</sup>.

---

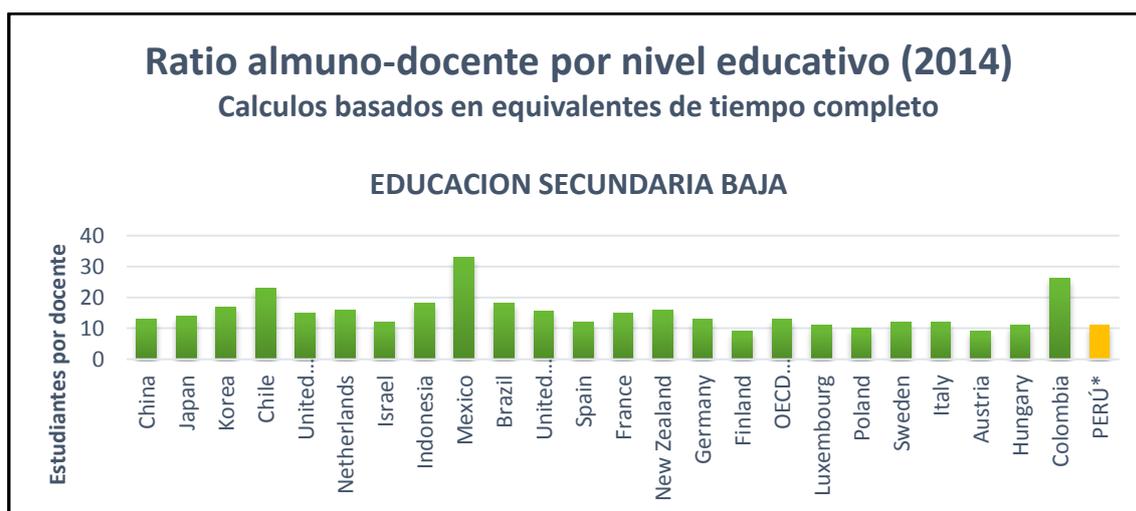
<sup>88</sup> Bermejo, Alfonso (2017): “Crecimiento, educación y salud en la región andina”, en Noticia Ser, 21 junio 2017, consultado en <http://www.noticiasser.pe/21/06/2017/ideas-del-sur/crecimiento-educacion-y-salud-en-la-region-andina>, julio 2017.

<sup>89</sup> Fuente: OECD (2016): “Education at a glance - Statistics”, <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/education-at-a-glance-2016-indicators.htm>



Fuente: OECD. Argentina, China, Colombia, Costa Rica, India, Indonesia, Saudi Arabia, South Africa: UNESCO Institute for Statistics.

\* Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Censo Escolar del Ministerio de Educación. Elaboración propia.



Fuente: OECD. Argentina, China, Colombia, Costa Rica, India, Indonesia, Saudi Arabia, South Africa: UNESCO Institute for Statistics.

\* Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Censo Escolar del Ministerio de Educación. Elaboración propia.

Como se indicó anteriormente, Perú está por detrás de los países con mayores ingresos quienes destinan más recursos a la educación, solo superando a unos pocos países latinoamericanos y en vía de desarrollo. En promedio entre los países de la OCDE, hay cerca de 14 estudiantes por profesor en el nivel secundario. Los alumnos por profesor también varían, y en mayor medida, a nivel de escuela secundaria, que van desde 30 estudiantes por docente en Chile a menos de 11 en Dinamarca, Islandia, Luxemburgo y Noruega.

En términos de gasto público en educación, a pesar de que el país ha tenido un sostenido crecimiento económico en la última década, el Perú está en el último lugar en la región en lo que se refiere a inversión en educación. Bolivia, por ejemplo, se encuentra en primer lugar destinando un 7.2 por ciento de su PBI a la educación; Brasil el 5,8 por ciento; Argentina el 6,2 por ciento; y Colombia y Chile el 4,6 por ciento. Ese año, nuestro país dedicó a la educación el 3.6% por ciento del PBI<sup>90</sup>. A pesar del incremento presupuestal de los últimos años gracias al boom minero, el Perú siguió siendo el país sudamericano que destina menos porcentaje de su PBI a la educación.

En síntesis, la tendencia general del gasto público en educación durante la década pasada fue positiva en los países del continente latinoamericano, aunque puede deberse más por una expansión del gasto fiscal que por una mayor priorización de la educación dentro del presupuesto nacional. Como señala el informe de la UNESCO “Situación Educativa de América Latina y el Caribe. Hacia una educación para todos 2015”, es factible que este mayor gasto se haya debido principalmente a una “expansión del servicio educacional, dado que en promedio el nivel proporcional de gasto público por alumno tendió a mantenerse o incrementarse levemente en primaria y secundaria, y a caer significativamente en educación superior”. (UNESCO 2012: 9)

El gasto por alumno mide la proporción del ingreso por habitante invertido en cada alumno. Este indicador ayuda a evaluar el nivel de inversión de un país en el desarrollo del capital humano, ya que toma en consideración tanto el monto del gasto como el tamaño de la población atendida

Es importante, considerar las divergencias de inversión que se presentan entre los distintos ciclos educativos, las cuales reflejan tanto sus distintos costos como la diferente prioridad que los Estados les asignan. Los gráficos que a continuación se presentarán han sido seleccionados del Reporte Regional de Revisión de la Educación para Todos al 2015, elaborado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OREALC/UNESCO) “América Latina y el Caribe Revisión Regional de la Educación para Todos”<sup>91</sup>.

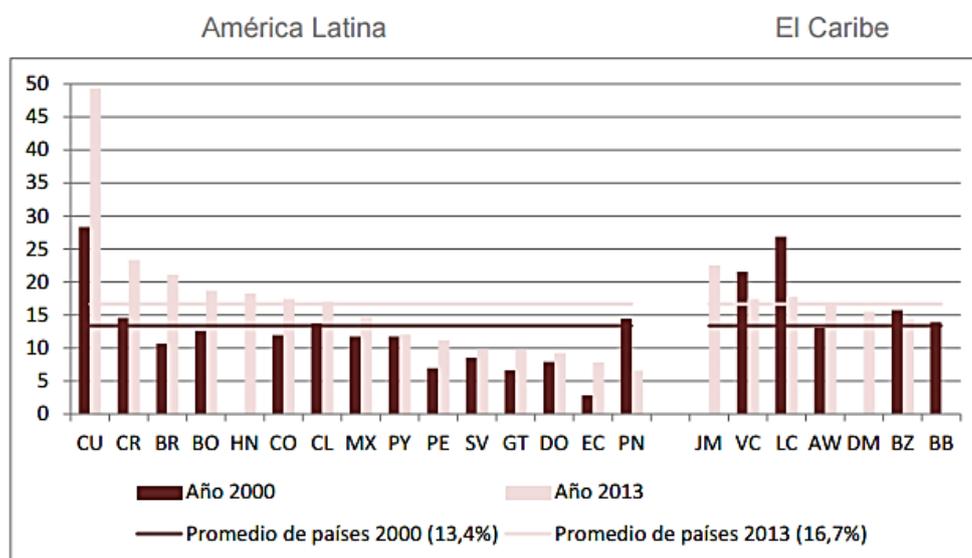
En el caso de la educación primaria, el promedio del gasto público por alumno como porcentaje del PIB per cápita aumentó levemente en los países de la región durante la década anterior, pasando de 13,4% en 2000 a 16,7% en 2013. Perú se encuentra por debajo del promedio del continente sudamericano tanto en el año 2010 como el 2013, destinando únicamente poco más de 11% del PBI per cápita a cada alumno del nivel primario, a diferencia del 16.7% del resto de países.

---

<sup>90</sup> Fuente: Banco Mundial <http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?end=2014&locations=BO-PE-AR-BR-CO-CL&start=2011>

<sup>91</sup> Fuente: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002327/232701s.pdf>

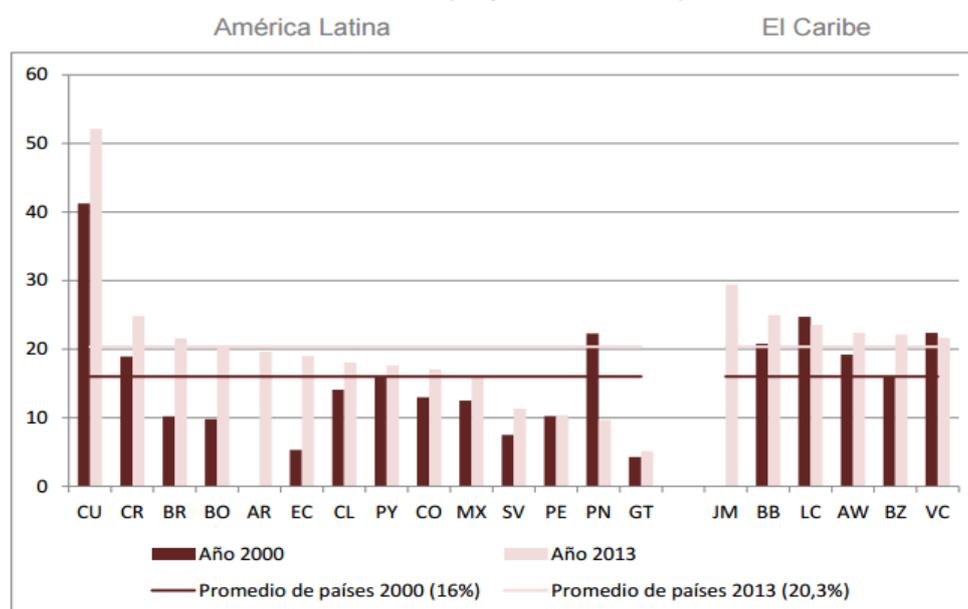
Gasto público en educación primaria por alumno como porcentaje del PIB per cápita  
2000-2013 (22 países incluidos)



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS, febrero 2015

Al comparar los distintos países de la región, se encuentra que la leve tendencia promedio positiva en el gasto público observada en educación primaria se replicó en secundaria durante la década pasada, pasando de representar un 16% del PIB per cápita a ser un 20,3% entre 2000 y 2013.

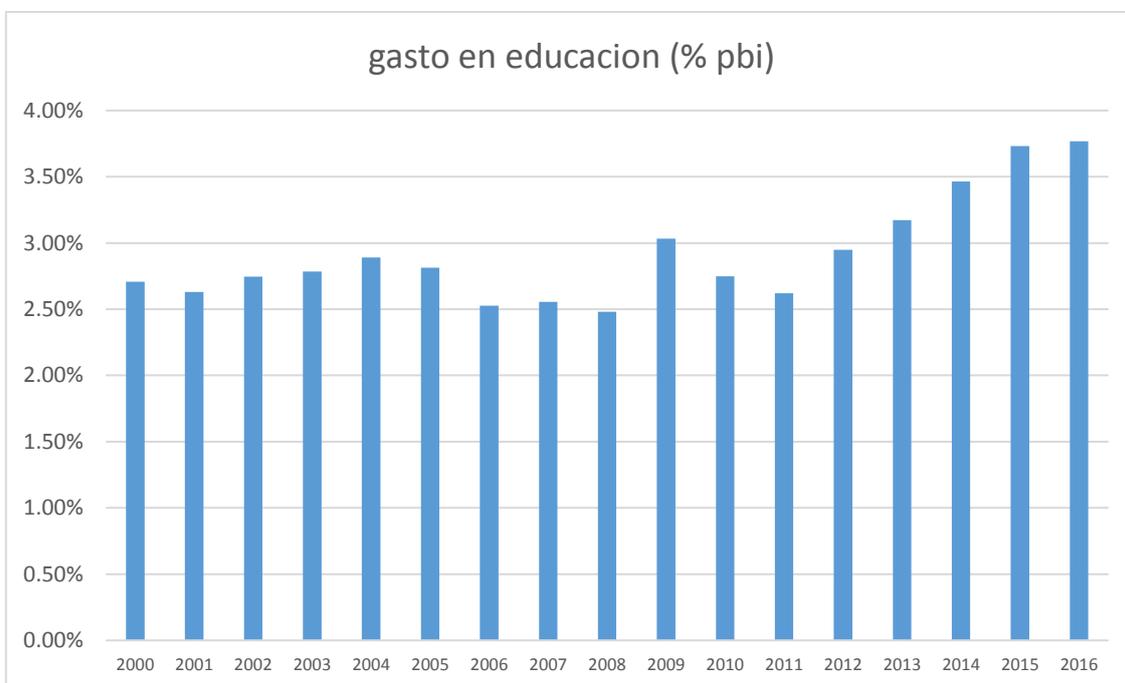
Gasto público en educación secundaria por alumno como porcentaje del PIB per cápita  
2000-2013 (20 países incluidos)



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS, febrero 2015

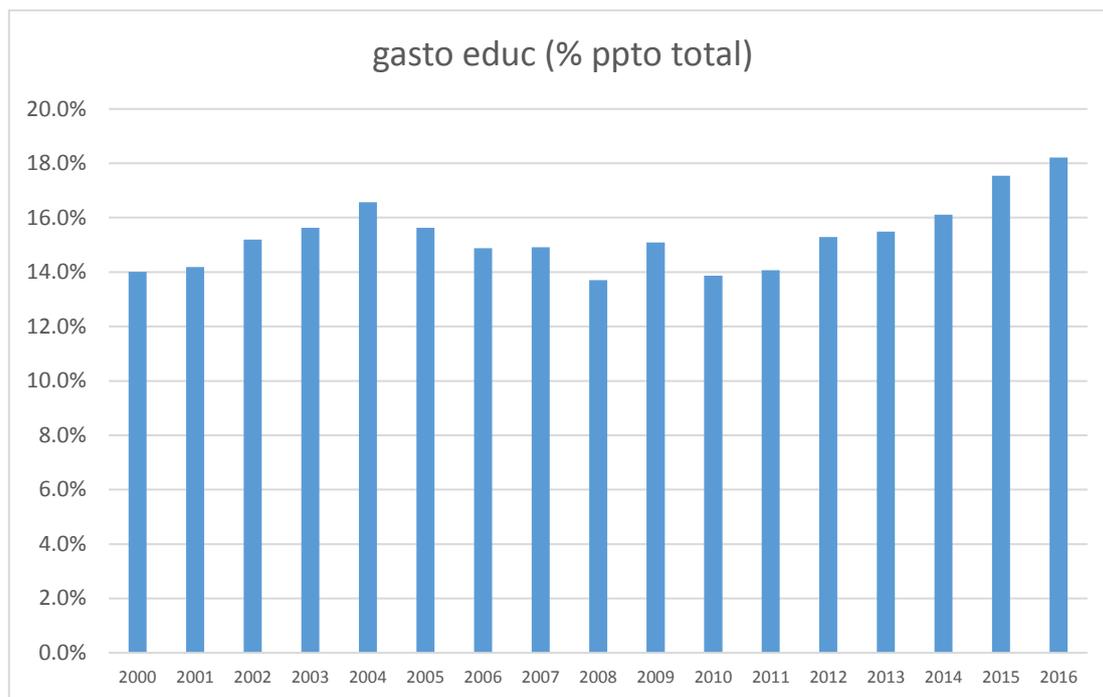
Durante el boom de recursos fiscales propio del ciclo de altos precios de las materias primas, la educación no fue priorizada sino hacia el fin del ciclo. Efectivamente, hasta el 2011, el gasto en educación como porcentaje del PBI era 2,6%, similar a una década atrás, luego de haber registrado alzas y bajas a lo largo de esos diez años, a pesar de que el Acuerdo Nacional aprobado el 2002 con participación de todos los partidos políticos y la sociedad civil establece que cada año el gasto público en educación debe elevarse como mínimo 0,25% anual hasta llegar a la meta de 6% del PBI. Es recién después del 2011 que se observa un alza sostenida del gasto en educación como porcentaje del PBI, que pasa en 5 años de 2,6% a 3,7% del PBI.

Si analizamos solamente los años del boom minero, considerando como tal del 2004 al 2014, del gasto adicional realizado por el estado un 14%<sup>92</sup> se destina a educación, porcentaje incluso menor a lo que educación representa en el presupuesto.



Como porción del gasto no financiero total del gobierno, entre el 2004 y el 2010 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%.

<sup>92</sup> Considerando como gasto público total el gasto no financiero del gobierno general. El porcentaje corresponde al ratio de las cifras nominales, sin embargo, si se consideran ambas cifras como porcentaje del PBI, el ratio apenas varía a 16%. Fuente: SIAF, BCR. Elaboración propia.



La principal preocupación es que, dado el cambio de política fiscal hacia una que prioriza la reducción del déficit y la falta de medidas estructurales que permitan recuperar la presión tributaria, se responda reduciendo el gasto en educación.

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., ya que matemáticamente  $\text{Gasto en educación} / \text{PBI} = \text{Presión Tributaria} \times \text{gasto en educación} / \text{Ingresos tributarios}$ . Un análisis del Banco Mundial<sup>93</sup> comparándonos con Latinoamérica 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 % del PBI es bajo porque estamos entre los países de Latinoamérica con menor gasto público total.

#### 4. Gasto público en EIB

La educación intercultural bilingüe 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<sup>94</sup>, siendo un incremento sustancial a lo presupuestado en años anteriores, son apenas el 0,6% del presupuesto en educación (la 160 ava parte), el 0,1% del gasto no

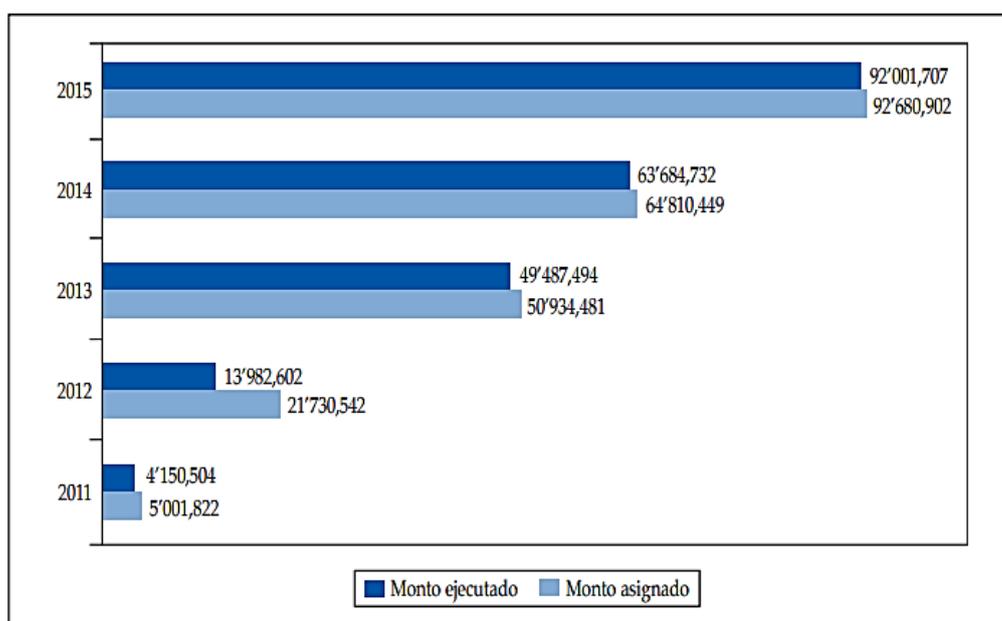
<sup>93</sup> Cotlear, D, ed (2006: 51).

<sup>94</sup> Cálculo propio realizado en base a los datos de la Consulta Amigable del Sistema Integrado de Administración Financiera. El SIAF solo permite diferenciar el gasto en materiales, acompañamiento pedagógico y formación EIB en Educación Inicial. Las cifras incluyen todo el gasto en material fungible, cuya partida incluye EIB y no EIB. No se incluye el gasto en docentes EIB (si 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 que porción de esos gastos es para EIB en específico.

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.

En el siguiente gráfico se encuentra el presupuesto asignado por el Ministerio de Educación para la gestión de la Educación Intercultural Bilingüe, de acuerdo al Informe Defensorial N°174<sup>95</sup>. A lo largo de los cinco años el presupuesto ha experimentado un incremento significativo de recursos, pasando de aproximadamente 21 millones asignados en el 2012, a 92 millones en el 2015, cuadruplicando su monto. Además se observa un aumento sostenido del presupuesto ejecutado, muy cercano al asignado en el año.

**Presupuesto asignado y ejecutado - Gestión de la EIB  
DIGEIBIRA: 2011 - 2015**



Fuente: Ministerio de Educación  
Elaboración Defensoría del Pueblo

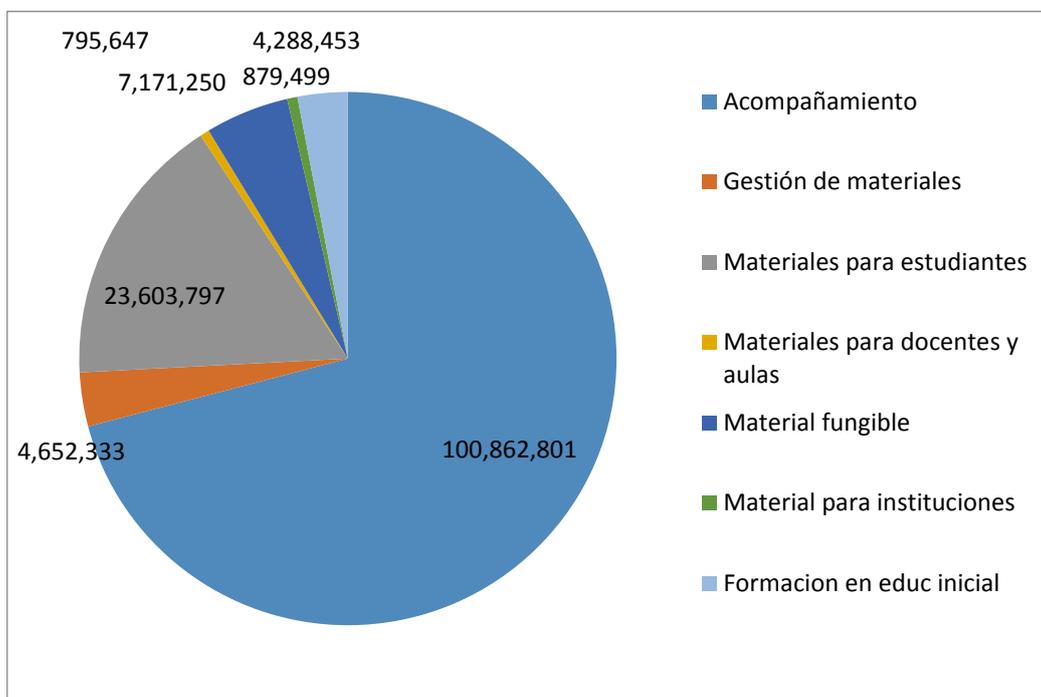
Por otro lado, según el mismo texto, los gobiernos regionales mantienen una “insuficiente asignación presupuestal [...] para la ejecución de actividades orientadas a garantizar el derecho a la educación de los estudiantes indígenas” (Defensoría del Pueblo 2016: 130). Esto debido al mismo contexto presupuestal en el que se desenvuelven los gobiernos regionales con muchas restricciones para aumentar el gasto corriente y trabas para realizar proyectos de inversión, a la propia historia de centralismo en las políticas educativas y a la poca importancia que le otorgan a la educación intercultural bilingüe. Debido a esto, la implementación de la política de EIB sigue estando centrada fundamentalmente en el

<sup>95</sup> Defensoría del Pueblo (2016): “Educación intercultural bilingüe hacia el 2021”, Lima.

Ministerio, funcionando los gobiernos regionales solamente como agencias que la aplican de manera desconcentrada.

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

PRESUPUESTO PARA EIB 2016 (en soles)



Como se puede ver, la actividad que concentra casi tres cuartas partes del presupuesto EIB es la de acompañamiento pedagógico. Los 100,8 millones de soles asignados a esta actividad son reflejo de la 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 no EIB multigrado.

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 mes de su uso, en especial porque los docentes no están preparados para la EIB ni para el uso de los materiales.

## VI. EVALUACIÓN GENERAL DE LOS FACTORES POLÍTICOS Y DE POLÍTICA FISCAL

Una evaluación general del derecho a la educación de la población indígena y afrodescendiente peruana, muestra, por un lado, que la ampliación del sistema educativo en hacia las zonas rurales junto con el claro deseo de los padres indígenas de dar educación a sus hijos e hijas, ha permitido una importante ampliación de la cobertura de la educación hacia las poblaciones indígenas.

Se mantienen, sin embargo, fuertes deficiencias y brechas de calidad de la educación, expresadas en las diversas pruebas aplicadas así como en las menores tasas de culminación en zonas rurales y niños y jóvenes de lengua materna originaria. De esta manera, si bien los indígenas empiezan con una asistencia a la pre-primaria y primaria similar a los no indígenas, rápidamente van siendo dejados atrás: su aprendizaje es menor, culminan menos la primaria, van menos a la secundaria, y llegan mucho menos a un a la educación superior, sobre todo en zonas rurales. Peor es el caso de los adultos mayores, en especial mujeres, que no tuvieron acceso a la educación en su momento y siguen siendo analfabetos ante la inacción e ineficacia del estado.

Los escasos recursos destinados a la educación son una causa fundamental de la baja calidad de la educación pública peruana. Tal como lo han mostrado estudios internacionales, también en el Perú se constata que el bajo presupuesto destinado a la educación ha llevado a menor calidad, con que sean demasiados los colegios que no tienen luz o agua (por no hablar de bibliotecas o laboratorios que casi no existen), a que los sueldos de los maestros sean muy bajos desmotivando y promoviendo una selección adversa de los maestros, y a serios problemas en la gestión educativa a nivel de los colegios y local. Se ha ampliado cobertura pero sin mayor presupuesto, y, entonces, sucede que “el que mucho abarca poco aprieta”.

A este respecto, los acuerdos oficiales y las declaraciones políticas se han quedado en lo declarativo y han tenido poca aplicación, de tal manera que un Acuerdo Nacional que establecía explícitamente que el gasto público en educación debía aumentar en 0,25% del PBI cada año ha sido cumplido en apenas 3 años de los 15 transcurridos. Para entender lo

que viene sucediendo respecto de la educación peruana, más importante que analizar los textos constitucionales y legales y las declaraciones políticas, es ver los hechos.

¿Por qué se destina tan poco presupuesto a la educación, a pesar de tantos discursos políticos que la consideran fundamental? Por parte del estado, el problema central está en la escasa recaudación; como muestra el Banco Mundial (2006)<sup>96</sup>, en el Perú el gasto en educación como porcentaje del presupuesto está en un nivel intermedio (con 3,2% del PBI y entre 16% y 21% del gasto público total), pero el problema mayor es que el Perú está entre los países de Latinoamérica con menor gasto público total (debajo del 19% del PBI). Esto no quiere decir que no se podría aumentar el gasto en educación dándole más prioridad en relación a otros rubros; sin embargo, hay que considerar que el Perú también tiene un bajo gasto público en salud, un menor aún gasto en protección social, una cobertura de agua potable que está lejos de ser universal, enfrenta una geografía difícil que requiere inversión en infraestructura vial y un problema de seguridad ciudadana que la población ve crecientemente como el más importante. A eso se suma ahora la necesidad de obras de reconstrucción tras los desastres climáticos que han azotado el país en los primeros meses del año. Viendo el panorama más amplio y considerando que hay otros derechos humanos fundamentales en juego, se observa que se podría dar más prioridad presupuestal a la educación pero que el margen de juego no es muy grande.

El punto álgido parece ser, entonces, el bajo monto del presupuesto total, que está directamente asociado a la baja recaudación tributaria. Con apenas 15% del PBI de ingresos tributarios del estado, el Perú está lejos del promedio latinoamericano y más lejos aún del promedio de la OECD. Ese es la causa inmediata más importante de los serios déficits que tiene el estado en garantizar adecuadamente el derecho a la educación, así como otros derechos sociales.

La baja recaudación y acción social del estado tiene causas políticas e históricas. La república peruana nació de espaldas a los indígenas y afroperuanos, y la exclusión y discriminación contra estos grupos se ha mantenido a lo largo de muchas décadas. El momento reivindicatorio y transformador del gobierno de Juan Velasco 1968-1975, con la reforma agraria, la reforma educativa y el plan de educación bilingüe tuvo corta vida, ya que al retornar la democracia en 1980 estalló un cruento conflicto armado interno en el que, una vez más, los más afectados fueron los indígenas (75% de las víctimas eran quechua hablantes según la CVR). El auto golpe de Fujimori acabó con la democracia y estableció una política neoliberal propiciadora de un “estado mínimo” junto a un clientelismo autoritario. Recién se recuperó la democracia en 2001, pero la misma no ha logrado fortalecerse ni enraizarse, a tal punto que apenas 13% de los peruanos considera que el estado gobierna para el bien de todo el pueblo, mientras 84% cree que gobierna para algunos poderosos. Hay, pues, un claro déficit democrático en el Perú, que ha sido caracterizada como una “república sin ciudadanos”<sup>97</sup>. No habiendo movimientos sociales

---

<sup>96</sup> Cotlear, D, ed (2006: 51).

<sup>97</sup> Ver por ejemplo PNUD (2006).

fuertes, opinión pública y ciudadanos reclamando por sus derechos, estos se hacen realidad muy lentamente.

Por otro lado, el estado peruano ha mantenido una estrecha relación con los grupos de poder económico, uno de cuyos intereses ha sido precisamente el tener una reducida carga tributaria. La OCDE señala las claras limitaciones de una recaudación baja y, además, donde predominan los impuestos indirectos, mientras que quienes tienen grandes ingresos pagan muy poco. Las exoneraciones tributarias a algunos sectores son reveladoras al respecto. El fenómeno de un estado donde las grandes empresas tienen mecanismos privilegiados de acceso ha sido documentado por Francisco Durand, primero en “¿Mano invisible o mano silenciosa? La mano visible en el estado”<sup>98</sup> y luego en “Cuando el poder extractivo captura el Estado: lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú”<sup>99</sup>. Si a ello sumamos el predominio de una ideología neoliberal, para la cual los derechos son algo molesto e inconveniente frente a un mercado y una empresa que deben reinar con la mayor libertad posible, se completan las razones políticas por las cuales la recaudación, el gasto público y el gasto social son bajos en el Perú. Las podemos resumir en tres: escaso avance de la democracia para reclamar derechos sociales, intereses concentrados con capacidad de capturar el estado y evitar impuestos, ideología dominante que privilegia el mercado y lo empresarial a los derechos.

Una mención especial se requiere para la población indígena y la educación intercultural bilingüe. En este caso, la falta de presupuesto no puede explicarse con 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 es otro.

Si la cobertura de la educación básica en el Perú ha tenido una ampliación significativa en los últimos 40 o 50 años, el impulso efectivo a la educación intercultural bilingüe apenas si tiene un quinquenio. No es de extrañar, por ello, que en este caso los déficits y limitaciones sean muy grandes. Hay acá, también razones políticas e históricas que añadir a las ya señaladas, que también se aplican a este caso pero que tienen determinados refuerzos y sostenes adicionales.

En primer lugar está 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. En otras palabras, los indígenas han tenido sus derechos políticos recortados por varios mecanismos; durante los primeros 157 años de vida republicana negando abiertamente el derecho a voto a los analfabetos, en la década siguiente con mecanismos electorales que demandaban escribir una letra y un número, que también impedía de facto su derecho al voto. Posteriormente han sido barreras más

---

<sup>98</sup> Durand, Francisco (2006): “¿Mano invisible o mano silenciosa? La mano visible en el estado,” DESCO – Fundación F. Ebert, Lima.

<sup>99</sup> Durand, Francisco (2015): “Cuando el poder extractivo captura el Estado: lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú”, Oxfam, Lima.

sociales y económicas al ejercicio de sus derechos políticos: el desprecio social a su idioma y cultura, la discriminación de que son objeto en Lima y las ciudades, su pobreza, la distancia, el costo de la participación. Con sus derechos políticos recortados o negados, las posibilidades de los pueblos y poblaciones indígenas de reivindicar su derecho a una educación adaptada, bilingüe e intercultural ha sido muy escasas.

En segundo lugar está el propio rechazo a sus culturas y la consideración de estas como inferiores, atrasadas y sin futuro, durante varios años por el propio estado, posteriormente por buena parte de las clases altas y su poder centralista. Todavía en 1937 Alejandro Deustua entonces rector de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la primera y más importante universidad del país, escribía diciendo que “El Perú debe su desgracia a esa raza indígena, que ha llegado, en su disolución psíquica, a obtener la rigidez biológica de los seres que han cerrado definitivamente su ciclo de evolución y que no han podido transmitir al mestizaje las virtudes propias de razas en el período de su progreso”. Dejadas de lado esas concepciones oligárquicas, durante las primeras décadas en que aparece la educación bilingüe a partir de los años 70s, se le concibe solamente como un mecanismo para introducir el castellano o evangelizar, sin una política de respeto ni diálogo hacia las culturas originarias. La propia redacción de las Constituciones del Perú más recientes reflejan lo limitativo de estas políticas primero en la de 1979, y lo ambiguo y con escaso contenido de derechos en la de 1993.

## VII. RECOMENDACIONES: FISCALIDAD Y DERECHO A LA EDUCACIÓN

Teniendo el disfrute del derecho a la educación un claro déficit en torno a su calidad, y siendo el gasto en educación como porcentaje del PBI aún bastante bajo en relación a los países de la OCDE y de los pares latinoamericanos, y existiendo además un compromiso establecido en el Acuerdo nacional de llevar el gasto en educación al 6% del PBI aumentándolo en al menos 0,25% del PBI cada año, es claro que el estado tiene que invertir más en la educación. En las condiciones actuales en las cuales la presión tributaria ha disminuido debido a los neones precios internacionales, esto demanda, por un lado, establecer medidas para elevar la recaudación fiscal, y por el otro establecer claramente compromisos anuales e interanuales de mayor priorización de la educación en el presupuesto.

Hay algunas medidas que pueden plantearse que vinculan o amarran ambas cosas, facilitando además su aplicación. En efecto, cuando se plantean medidas de mayor recaudación fiscal estas se topan con resistencia de los grupos afectados, pero en el Perú al mismo tiempo concitan poco respaldo de la ciudadanía debido a la alta desconfianza existente en las instituciones del estado y los partidos políticos (según Latinobarómetro 2016, apenas 13% de los peruanos cree que se gobierna para el bien de todo el pueblo, mientras 84% cree que se gobierna para algunos poderosos). Así, si la ciudadanía no ve una vinculación fuerte entre medidas tributarias y mejora de servicios públicos y derechos, está poco dispuesta a apoyar tales medidas y éstas tienen mayor dificultad política en implementarse. Por esa razón, mecanismos que establezcan que determinadas medidas

tributarias generan ingresos que serán específicamente destinados a la mejora de derechos fundamentales como la educación, pueden ser interesantes. Por ejemplo, se podría vincular la eliminación de las exoneraciones de algunos impuestos, con un fondo especial destinado a mejorar la calidad de la educación rural y de las zonas más pobres.

Esta medida, sin embargo, debe ir acompañada de un compromiso serio, establecido por ley y ratificado en las leyes de presupuesto, de elevar el porcentaje del PBI destinado a la educación, ya que de lo contrario se corre el riesgo de que el MEF otorgue estos fondos especialmente destinados pero al mismo tiempo reduzca otros presupuestos orientados a la educación.

Por otro lado, debe discutirse en específico el presupuesto orientado a la Educación Intercultural Bilingüe, requerida por las poblaciones indígenas tanto para que se logren los aprendizajes básicos por sus propios derechos culturales. Como hemos visto, este presupuesto es una ínfima parte realmente muy pequeña, tanto del presupuesto de educación como, más aún, del presupuesto global. Esto nos indica que, aún en condiciones de estrechez fiscal, es posible y no es difícil aumentar el gasto en EIB. La solución, en este caso, no exige, aunque sin duda puede beneficiarse, de mecanismos especiales de asignación de fondos recuperados con nuevas medidas tributarias, y puede lograrse aun sin esas medidas.

¿Cómo conseguir mantener y ampliar los fondos para la EIB? Desde el lado del estado, el Congreso y el ministerio de economía y finanzas podrían otorgar esas ampliaciones. También el ministerio de educación, podría y debiera darle mayor prioridad a la EIB y reorientar fondos hacia esa dirección. En ambos casos, son necesarios la presentación y debate público de las políticas de EIB, así como la sustentación de proyectos bien configurados que establezcan con claridad las metas, los mecanismos y los medios para lograrlas. Junto con eso, la clave entonces radica en lograr desplegar los mecanismos políticos y/o jurídicos con tal fin, haciendo visibles las enormes brechas que en materia del derecho a la educación y a la cultura discriminan contra los niños y niñas indígenas.

## **Anexo**

### **Convenio 169 de la OIT: Artículos Pertinentes**

#### Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas: a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

#### Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

#### Artículo 26

Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

#### Artículo 27

1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.

3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

#### Artículo 28

1. 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. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.

2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.

3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

## Bibliografía / References

- Atkinson, Anthony  
2015 "Inequality: What can be done", Harvard University Press.
- Ames, Patricia  
2000 "¿La escuela es progreso? antropología y educación en el Perú," en: Carlos Iván Degregori ed (2000: "No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana". Pp: 356-391. Lima: IEP.
- Aparicio, Pedro y Richard E. Bodmer  
2009 "Pueblos indígenas de la amazonía peruana," CETA, Iquitos, Perú.
- Avensur, Lili, Anna María Lauro y Alice Impellicieri  
2011 "Las mujeres también hacemos historia: Tajimat Pujut: una experiencia de fortalecimiento del liderazgo femenino con el pueblo awajún," Terra Nuova: Fondo Italo Peruano, Lima junio del 2011.
- Banco Interamericano de Desarrollo  
2009 "New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Earnings Gaps in Latin America and the Caribbean".
- Banco Mundial  
2016 "The Commodity Cycle in Latin America: Mirages and Dilemmas," Semiannual Report - Office of the Regional Chief Economist, April 2016.
- Banco Mundial  
2015 "Latinoamérica indígena en el siglo XXI", Washington DC.
- Banco Central de Reserva del Perú  
2016 "Reporte de Inflación," diciembre.
- Bermejo, Alfonso  
2017 "Crecimiento, educación y salud en la región andina", en Noticia Ser, 21 junio 2017, consultado en <http://www.noticiasser.pe/21/06/2017/ideas-del-sur/crecimiento-educacion-y-salud-en-la-region-andina> , julio 2017.
- Bonilla, Heraclio y Karen Spalding  
1972 "La independencia en el Perú", IEP, Lima.
- CEDET-PLAN INTERNACIONAL-UNICEF  
2013 "Niñas, niños y adolescentes afroperuanos ¡Aquí estamos".

- CEPAL  
2016 “Panorama Social de América Latina 2015”.
- 2014 “Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible”.
- Cotlear, Daniel  
2006 “¿Cómo mejorar la educación, la salud y los programas anti-pobreza”, en “Un Nuevo contrato social para el Perú”, págs. 37-95, Banco Mundial.
- Cotler, Julio  
2005/1978 “Estado, Clases y Nación”, 3ra edición, IEP, Lima.
- Defensoría del Pueblo  
2016 “Informe Defensorial 174. Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2021”, 2016.
- 2011 “Informe Defensorial N° 152 - Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú”. Lima.
- 2011 “Informe de Adjuntía N° 003-2011-DP/ADHPD - Los Afrodescendientes en el Perú: Una aproximación a su realidad y al ejercicio de sus derechos”. Lima: DP.
- Degregori, Carlos Iván  
2000 “No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana”, IEP, Lima.
- Degregori, Carlos Iván, Cecilia Blondet y Nicolás Lynch  
1986 “Conquistadores de un nuevo mundo. De invasores a ciudadanos”, IEP, Lima.
- Deustua, Alejandro  
1937 “La cultura nacional”, 2a. ed., Lima, El Callao.
- Díaz, Ramón y Oscar Madalengoitia  
2012 “Análisis de la situación socioeconómica de la población afroperuana y de la población afrocostarricense y su comparación con la situación de las poblaciones afrocolombiana y afroecuatoriana”, PNUD.
- Durand, Francisco  
2015 “Cuando el poder extractivo captura el Estado: lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú”, Oxfam, Lima.
- 2006 “¿Mano invisible o manso silenciosa? La mano visible en el estado”, DESCO – Fundación F. Ebert, Lima.
- Falus, Lucila y Mariela Goldberg  
2010 “Recursos, instalaciones y servicios básicos en las escuelas primarias de América Latina”, Cuaderno 07, OEI-UNESCO-IIPE-SITEAL, Buenos Aires, Argentina.

- Figuroa, 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.
- Figuroa, Adolfo  
2009 "El problema del empleo en una sociedad sigma", en E. González y J. Iguíñiz (eds.): "Desarrollo económico y bienestar. Homenaje a Máximo Vega-Centeno," PUCP, Lima.
- 2003 "La sociedad Sigma: una teoría del desarrollo económico". Lima: PUCP. Fondo Editorial; México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- 2001 "Reformas en sociedades desiguales: la experiencia peruana", PUCP, Lima.
- FMI  
2016 "Perú: Declaración al término de la misión sobre la Consulta del Artículo IV correspondiente a 2016".
- 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", PUCP, Lima.
- GRADE  
2015 "Estudio Especializado sobre Población Afroperuana".
- INEI  
2016 "Perú: Indicadores de Educación por Departamentos, 2005-2015".
- INEI-UNICEF  
2010 "Estado de la niñez indígena en el Perú".
- Jopen, Guillermo  
2017 "Factores discrecionales y no discrecionales de la eficiencia educativa: evidencias para el caso peruano", documento de trabajo N° 437. Departamento de economía de la PUCP.
- López, Sinesio  
1997 "Ciudadanos reales e imaginarios", Instituto Diálogo y Propuestas, Lima.
- Lynch, Nicolás  
2009 "El argumento democrático sobre América Latina: la excepcionalidad peruana en perspectiva comparada", UNMSM.
- Martínez, Rodrigo, Daniela Trucco y Amalia Palma  
2000 "El analfabetismo funcional en América Latina y el Caribe", CEPAL.

- Malinovic, Branko  
2016 "Global inequality", Harvard University Press.
- Manrique, Nelson  
2006 "Democracia y Nación: la promesa pendiente", en PNUD (2006): "La democracia en el Perú. Proceso histórico y tarea pendiente", PNUD, Lima.
- Mendoza, Waldo  
2013 "Milagro peruano: ¿buena suerte o buenas políticas?", en revista Economía vol 37 N° 72, PUCP.
- MINEDU  
2016 "Informe de Transferencia - Reporte de Cumplimiento Misional", en <http://www.minedu.gob.pe/transferencia-de-gestion/pdf/enero2017/reporte-de-cumplimiento-misional.pdf>, consultado el 22 de febrero de 2017
- Ñopo, Hugo, Jaime Saavedra, Máximo Torero y Martin Moreno  
2004 "Discriminación étnica y de género en el proceso de contratación en el mercado de trabajo de Lima Metropolitana Moreno", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington,
- OCDE  
2016 "Avanzando hacia una mejor educación para Perú".  
2015 "Caminos del desarrollo. Estudio multidimensional del Perú. Vol I. Evaluación inicial".
- Pecho, M, F. Velayos y L.A. Arias  
2016 "Política Tributaria", CIES.
- PNUD  
2006 "La democracia en el Perú: proceso histórico y agenda pendiente", PNUD, Lima.
- Rivero, José  
(2008, Setiembre) "Alfabetización en el Perú. Problemas de fondo y visión de futuro", en Palestra, Portal de Asuntos Públicos de la PUCP. En: <http://palestra.pucp.edu.pe/?id=399>
- Rodríguez, José, Janeth Leyva y Álvaro Hopkins  
2016 "El efecto del programa de acompañamiento pedagógico sobre los rendimientos de los estudiantes de escuelas públicas rurales del Perú".

- Rolando, Giancarlo  
2012 "Una mirada al Estado desde la educación en una comunidad shipibo-conibo".  
Revista Anthropologica. Vol. 30, Núm. 30 (2012)
- Saavedra, Jaime y Díaz  
1999 "Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas  
estructurales". Santiago: CEPAL. 80 p. Reformas económicas, 34
- Santos, Martín  
2014 "La discriminación racial, étnica y social en el Perú: balance crítico de la  
evidencia empírica reciente", en Debates en Sociología N° 39, 2014, pp. 5-37,  
Lima PUCP.
- Tanaka, Martin  
2012 "La discriminación en el Perú", diario La República, 9 de diciembre de 2012
- Thorp, Rosemary y Maritza Paredes  
2011 "La etnicidad y la persistencia de la desigualdad. El caso peruano", IEP, Lima.
- UNESCO  
2013 "Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos. Repensar la  
Alfabetización".  
2008 "El desafío de la alfabetización en el mundo".
- Valdivia, Néstor  
2011 "El uso de categorías étnico/raciales en censos y encuestas en el Perú: balance  
y aportes para una discusión", Documento de Investigación 60, GRADE, Lima.
- Vegas, Martín y S. Paredes  
2016 "Educación de calidad con equidad para el desarrollo nacional", CIES.
- Yamada, Gustavo y F. Galarza  
2013 "Discriminación laboral en Lima: el rol de la belleza, la raza y el sexo", CIES,  
Lima.
- G. Yamada y J.F.Castro  
2011 "Brechas étnicas y de sexo en el acceso a la educación básica y superior en el  
Perú", UP, Lima.

INDICADORES MACROECONÓMICOS (en millones de Soles)

	PBI	Ingresos Corrientes del Gobierno general	Ingresos Tributarios	Gasto Público Total <sup>1/</sup>	Ingresos corrientes como % del PBI	Ingresos tributarios como % del PBI	Gasto público como % del PBI
2000	177,918	33,293	23,384	34,356	18.7%	13.1%	19.3%
2001	180,991	32,085	23,650	33,562	17.7%	13.1%	18.5%
2002	191,492	34,327	24,704	34,596	17.9%	12.9%	18.1%
2003	205,379	37,357	28,094	36,604	18.2%	13.7%	17.8%
2004	227,684	41,493	31,774	39,713	18.2%	14.0%	17.4%
2005	247,081	47,601	36,311	44,492	19.3%	14.7%	18.0%
2006	287,713	60,260	46,574	48,847	20.9%	16.2%	17.0%
2007	319,693	69,565	53,531	54,777	21.8%	16.7%	17.1%
2008	355,708	78,656	59,689	64,377	22.1%	16.8%	18.1%
2009	365,056	72,214	53,890	73,394	19.8%	14.8%	20.1%
2010	419,693	87,148	65,961	83,169	20.8%	15.7%	19.8%
2011	469,884	102,134	77,261	87,542	21.7%	16.4%	18.6%
2012	507,699	113,528	86,097	97,899	22.4%	17.0%	19.3%
2013	545,822	120,785	91,617	111,770	22.1%	16.8%	20.5%
2014	575,815	127,711	97,646	123,845	22.2%	17.0%	21.5%
2015	611,903	122,251	92,788	130,152	20.0%	15.2%	21.3%
2016	636,379	121,950	92,222	131,642	19.2%	14.5%	20.7%

<sup>1/</sup> Gasto público no financiero

INDICADORES DE GASTO EN EDUCACION Y EN EDUCACION INTERCULTURAL BILINGÜE  
2000-2016

	Gasto Total en Educación como % del PBI	Gasto Total en Educación como % del Gasto Público <sup>1/</sup>	EIB como % del Gasto en Educación	Gasto en EIB como % del PBI	Gasto en EIB como % del Gasto Público Total <sup>1/</sup>
2000	2.71%	14.0%	0.13%	0.003%	0.018%
2001	2.63%	14.2%	0.22%	0.006%	0.031%
2002	2.74%	15.2%	0.12%	0.003%	0.018%
2003	2.78%	15.6%	0.06%	0.002%	0.009%
2004	2.89%	16.6%	0.16%	0.005%	0.026%
2005	2.81%	15.6%	0.19%	0.005%	0.029%
2006	2.53%	14.9%	0.18%	0.005%	0.027%
2007	2.56%	14.9%	0.24%	0.006%	0.036%
2008	2.48%	13.7%	0.16%	0.004%	0.021%
2009	3.03%	15.1%	0.15%	0.005%	0.023%
2010	2.75%	13.9%	0.13%	0.004%	0.018%
2011	2.62%	14.1%	0.17%	0.004%	0.024%
2012	2.95%	15.3%	0.16%	0.005%	0.024%
2013	3.17%	15.5%	0.36%	0.011%	0.055%
2014	3.47%	16.1%	0.30%	0.010%	0.048%
2015	3.73%	17.5%	0.24%	0.009%	0.042%
2016	3.77%	18.2%	0.59%	0.022%	0.108%

<sup>1/</sup> Se toma el gasto público no financiero como denominador

## ÚLTIMAS PUBLICACIONES DE LOS PROFESORES DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

### ▪ Libros

Alfredo Dammert y Raúl García

2017 *Economía de la energía*. Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Mario D. Tello

2017 *La productividad total de factores agregada en el Perú*. Nacional y Departamental. Lima, Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Félix Jiménez

2017 *Veinticinco años de modernización neocolonial: Críticas de las políticas neoliberales en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Carlos Contreras y Elizabeth Hernández (editores)

2017 *Historia económica del norte peruano. Señoríos, haciendas y minas en el espacio regional*. Lima, Banco Central de Reserva del Perú e Instituto de Estudios Peruanos.

José Rodríguez y Pedro Francke (editores)

2017 *Exclusión e inclusión social en el Perú. Logros y desafíos para el desarrollo*. Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Iván Rivera

2017 *Principios de Macroeconomía. Un enfoque de sentido común*. Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ismael Muñoz, Marcial Blondet y Gonzalo Gamio (Editores).

2017 *Ética, agencia y desarrollo humano. V Conferencia de la Asociación Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Humano y el Enfoque de Capacidades*. Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Waldo Mendoza y Janneth Leyva

2017 *La economía del VRAEM. Diagnósticos y opciones de política*. Lima, USAID-CIES.

Félix Jiménez

2017 *Macroeconomía. Enfoques y modelos*. Lima, Editorial Macro.

Máximo Vega-Centeno

2017 *Ética y deontología*. Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

### ▪ Documentos de Trabajo

No. 446 “Cambio técnico en el sector regulado de la microfinanzas peruanas: 2003-2015”.  
Giovanna Aguilar y Jhonatan Portilla. Octubre, 2017.

- No. 445 “Teaching Modern Macroeconomics in the Mundell-Fleming Language: The IS-MR-UIP-AD-AS Model”. Waldo Mendoza Bellido. Setiembre, 2017.
- No. 444 “La experiencia de la Banca de Desarrollo en el Perú: 1990-2015”. Oscar Dancourt Masías y Renzo Jiménez Sotelo. Agosto, 2017.
- No. 443 “Teaching Modern Macroeconomics in the Traditional Language: The IS-MR-AD-AS Model”. Waldo Mendoza Bellido. Julio, 2017.
- No. 442 “Has the Gender Wage Gap been Reduced during the ‘Peruvian Growth Miracle?’ A Distributional Approach”. Juan Manuel del Pozo Segura. Julio, 2017.
- No. 441 “Crecimiento y desindustrialización prematura en Perú. Un análisis Kaldoriano”. Félix Jiménez. Junio, 2017.
- No. 440 “La economía de PPK. Promesas y resultados: la distancia que los separa”. Waldo Mendoza Bellido y Erika Collantes Goicochea. Mayo, 2017.
- No. 439 “¿Es la educación un mecanismo de salida hacia mejores ocupaciones para las trabajadoras del hogar?” Cecilia Garavito. Mayo, 2017.

▪ *Materiales de Enseñanza*

- No. 2 “Macroeconomía: Enfoques y modelos. Ejercicios resueltos”. Felix Jiménez. Marzo, 2016.
- No. 1 “Introducción a la teoría del Equilibrio General”. Alejandro Lugon. Octubre, 2015.