

Cultura y Pobreza Indígena: Antecedentes para una Nueva Política

En nuestro país, el Artículo 1° de la Ley Indígena reconoce a la tierra como el fundamento principal de la existencia y cultura indígena, y le concede al Estado la obligación de protegerla, velar por su adecuada explotación, su equilibrio ecológico y propender a su ampliación.

Es justamente este propósito el rector del principal programa de Gobierno y de la Concertación en materia indígena: el Fondo de Tierras y Aguas.

Como veremos en este trabajo, en su afán por preservar la cultura indígena fundamentalmente a través de la tierra, el Gobierno ha descuidado otros aspectos relevantes. En particular, nos referimos a la situación de pobreza que enfrenta el pueblo indígena.

Según la Encuesta CAsen 2006 la población indígena registra niveles de pobreza e indigencia superiores al promedio nacional, y a pesar de que la brecha respecto del resto de la población ha disminuido considerablemente, aún existen importantes falencias que una mejor política pública permitirían superarlas.

En el estudio que presentamos a continuación. Encontramos que la probabilidad que tiene un hogar indígena de caer bajo la línea de la pobreza disminuye alrededor de 66% - 69% (dependiendo de sus características) cuando un integrante adicional consigue empleo y cerca de 31% - 33% cuando el jefe de hogar completa la educación media (versus educación básica completa).

Este trabajo nos permite analizar y discutir la dirección que han tomado y debieran tomar las políticas de desarrollo indígena en nuestro país.

Principales Resultados

De acuerdo a la Encuesta CAsen 2006 1.060.786 personas (el 6,6% de la población) declara que pertenece a alguno de los 9 pueblos indígenas que la ley reconoce. De ellos, el 87% son mapuches, el 7,8% aymará, el 2,8% atacameños y el restante 2,2% se divide entre rapanui, quechua, coya, kawaskar, yagan y diaguita.

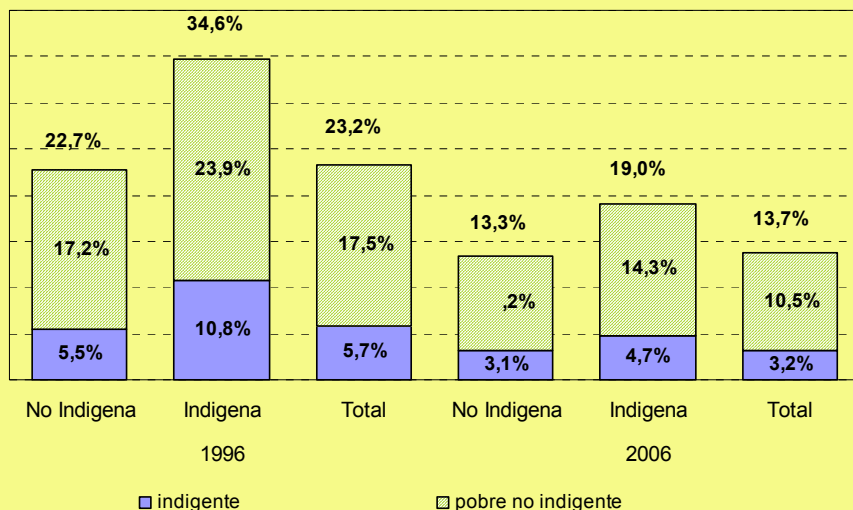
Según la zona de residencia, la mayor parte de la población indígena vive en zonas urbanas (69,4%), sin embargo la proporción que habita en zonas rurales (30,6%) es mayor

A partir de algunas estimaciones encontramos que la probabilidad que tiene un hogar indígena de caer bajo la línea de la pobreza disminuye alrededor de 66% - 69% (dependiendo de sus características) cuando un integrante adicional consigue empleo y cerca de 31% - 33% cuando el jefe de hogar completa la educación media. Esto nos permite concluir que tanto la inversión en capital humano como el empleo, son factores preponderantes en el combate de la pobreza, y en esa dirección deben ir los esfuerzos por procurar el mayor bienestar de la población indígena de nuestro país.

En esta Edición:

- Cultura y Pobreza Indígena: Antecedentes para una Nueva Política
- La Cuba que Dejó Fidel

Gráfico N° 1
Evolución comparada de la pobreza e indigencia en la población indígena, 1996 – 2006.



Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas Encuestas CASEN.

que la proporción de no indígenas que habitan en la misma zona (11,6%).

El nivel de pobreza e indigencia es mayor para los indígenas (Gráfico N° 1): el 4,7% de ellos es indigente y el 14,3% es pobre, en tanto para los no indígenas los indigentes alcanzan el 3,1% y los pobres el 10,2%. Sin embargo, a pesar de la mayor incidencia de la pobreza en este grupo (19% versus 13,3% el año 2006), la brecha que existe ha disminuido sostenidamente a través del tiempo. Por ejemplo, en 1996 el 35% de los indígenas era pobre o indigente versus el 22,7% de los no indígenas en la misma condición. Es decir, la brecha entre ambos grupos cayó desde 12,4 a 5,7 puntos porcentuales (Gráfico N° 1).

Ahora bien, resulta ilustrativo el hecho de que al desagregar de acuerdo a la zona de residencia, tenemos que para los indígenas la pobreza rural (20,2%) es mayor que la urbana (18,4%), fenómeno inverso al que se da para el resto de la población, en que la pobreza rural (10,8%) es menor que la urbana (13,6%). Llama la atención además la elevada tasa de

indigencia que registran los indígenas en la zona rural: 6,2% que supera en forma importante al 4,0% en la zona urbana.

¿Cómo Podemos Explicar Estos Resultados?

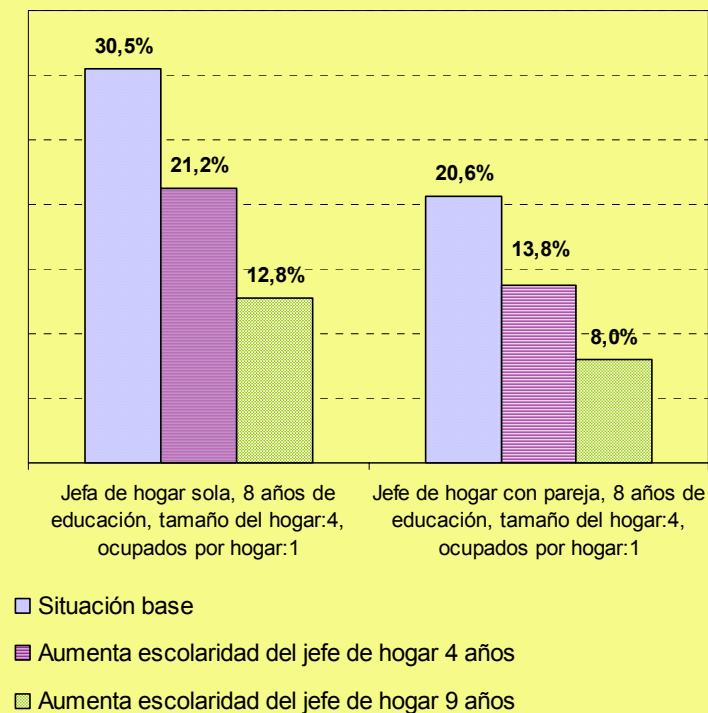
Para intentar determinar los factores que explican los niveles de pobreza antes mencionados se estimó la probabilidad que tiene un hogar indígena de caer bajo la línea de pobreza dados distintos escenarios posibles¹. A modo de ejemplo, se definieron dos “escenarios base”, el primero (Hogar Tipo A) corresponde a un hogar indígena de 4 integrantes cuyo jefe es de sexo femenino, que no está casada ni convive y tiene 8 años de educación. El hogar además

cuenta sólo con un integrante ocupado. El segundo escenario base (Hogar Tipo B), en el otro extremo, corresponde a un hogar indígena integrado por 4 personas, una de ellas ocupada, cuyo jefe de hogar es hombre y tiene pareja. Éste además tiene 8 años de escolaridad.

A partir de ambos escenarios se fueron modificando características de los hogares o de sus jefes y se determinó la variación que estos cambios provocaban en la probabilidad estimada de caer bajo la línea de la pobreza. Los resultados se muestran en los Gráficos N° 2 y N° 3.

La probabilidad que tiene un hogar como el Tipo A de ser pobre, según nuestras estimaciones, es de 30,5%. Sin embargo, si – manteniendo todo lo demás constante – la escolaridad de la jefa de hogar aumenta desde educación básica completa a enseñanza media completa (4 años), esta probabilidad cae a 21,2% (Gráfico N° 2). Para el hogar Tipo B, el mismo incremento en la escolaridad del jefe de hogar produce una baja en la probabilidad de

Gráfico N° 2
Hogares Indígenas y Probabilidad de Caer en la Pobreza:
La importancia de la Educación



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta CASEN 2006.

casi 7 puntos porcentuales. Si la escolaridad de ambos jefes ahora aumenta 9 años respecto de la situación inicial (17 años de escolaridad total) ambas probabilidades caen a menos de la mitad de la situación base.

Si replicamos el ejercicio anterior, pero ahora en vez de la escolaridad aumentamos la cantidad de ocupados en el hogar en una persona – todo lo demás constante –, la probabilidad de caer bajo la línea de pobreza cayó sustancialmente en ambos tipos de hogar: en el Tipo A se redujo en un 66% (desde 30,5% a 10,1%) y en el Tipo B en un 69% (de 20,6% a 6,3%), como se puede observar en el Gráfico N° 3.

Este ejercicio muestra entonces la importancia de la educación y del empleo en la su-

peración de la pobreza de las etnias. Para los dos tipos de hogares propuestos estas variables son determinantes en disminuir la probabilidad de ser pobres.

¿Cómo Podemos Enfrentar esta Situación?

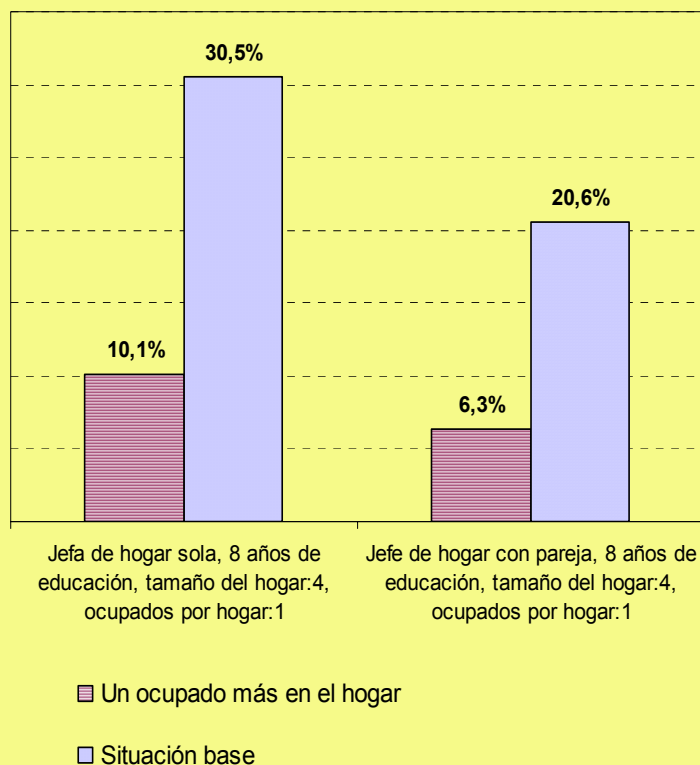
Según los resultados de la CASEN 2006, la escolaridad promedio de la población indígena de 18 años y más alcanzó los 8,7 años, 1,6 años menos que el promedio para los no indígenas. Además, esta brecha se da para todos los quintiles de ingreso autónomo. Sin embargo, una buena noticia al respecto es que se produjo un aumento en la proporción de indígenas que completó la enseñanza media (3,2% en 1996 a 6,3% en 2006) y en la cobertura de todos los niveles de educación: preescolar, básica, media y superior.

Esto confirma la relevancia de programas de becas, como el existente “Becas Indígenas” (desde 1994 a la fecha) que logran incrementar la cobertura, y por tanto es deseable que se priorizan en el tiempo, siempre y cuando se vele por la calidad de la educación impartida.

Otro punto lamentable que hay que destacar en este ámbito es la importante tasa de indígenas analfabetos que existen en las zonas rurales (13,4%), situación que podría abordarse en conjunto con los no indígenas analfabetos que en estas zonas alcanzan el 10,5%.

Como se mencionó al principio de este trabajo, el programa “estrella” del Gobierno en materia indígena es el Fondo de Tierras y Aguas, pues recibe la mayor parte de los recursos del presupuesto de la CONADI (aproximadamente MM\$ 25.000 presupuestados para el año 2008). Este programa otorga subsidios para la adquisición de tierras, finan-

Gráfico N° 3
Hogares Indígenas y Probabilidad de Caer en la Pobreza:
La Importancia del Empleo



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta CASEN 2006.

cia mecanismos que permitan solucionar problemas de tierras (judiciales o extrajudiciales) y financia la regularización o compra de derechos de agua.

La principal crítica que se le puede hacer a este programa tiene que ver con la desalineación que tiene con el objetivo de superación de pobreza, ya que como se ha demostrado en este documento, son el empleo y la educación los instrumentos más eficientes para reducir la pobreza indígena.

En primer lugar el programa del Fondo de Tierras y Aguas no considera un apoyo relevante a los procesos productivos que puedan

desarrollarse en las tierras cedidas. Al no contar con tal patrocinio para trabajar en sus predios los indígenas optan por arrendarlos a privados, a pesar de que la ley lo prohíbe. A esto se suma el hecho de que los títulos de dominio al ser colectivos, impiden ejercer el derecho de propiedad individual y con ello el acceso a financiamiento y a un mejor uso de los recursos. Por esta razón la población indígena no puede desarrollarse por la vía legal, sino al alero del Estado, constituyendo reservas segregadas que impiden la movilidad laboral, lo que resulta en menores salarios (según la CASEN 2006, el salario promedio de la población indígena es un 27,8% menor que el de la población no indígena), todo lo que converge hacia mayores niveles de pobreza.

¿Es posible conciliar el objetivo de mantener la cultura indígena y superar la pobreza? La respuesta es definitivamente afirmativa. Según datos del CEP², al 88% de la población mapuche le preocupa que se esté perdiendo su cultura, lo que en el contexto de la Ley Indígena significaría la entrega de más tierras. Sin embargo, los mismos datos muestran que los mapuches señalan que la mejor forma de definir su identidad es a través de la conservación de la propia lengua (señalado por un 57%). Según la CASEN 2006, sólo el 23% de los indígenas habla y/o entiende su lengua originaria, proporción que ha disminuido en 6 puntos porcentuales desde el año 2003.

Esto implica que la prioridad desde el punto de vista de la preservación de la cultura es otra distinta a la posesión de tierras, y que mediante la aplicación de un conjunto de medidas que apunten a incrementar la proporción de mapuches que hablan y/o entienden su lengua originaria se avanzaría considerablemente en este sentido. El instrumento para ello es la educación y la capacitación. Pero eso no basta, la otra prioridad es el empleo y ello re-

quiere no continuar con la entrega de tierras de propiedad colectiva. En síntesis una fracción mayoritaria de los recursos del Fondo de Tierras y Aguas debe reorientarse a programas de educación, capacitación y empleo y los predios actuales y futuros deben darse en propiedad individual.

Conclusiones y Recomendaciones

A partir de algunas estimaciones encontramos que la probabilidad que tiene un hogar indígena de caer bajo la línea de la pobreza disminuye alrededor de 66% - 69% (dependiendo de sus características) cuando un integrante adicional consigue empleo y cerca de 31% - 33% cuando el jefe de hogar completa la educación media (versus educación básica completa). Esto nos permite concluir una vez más, que tanto la inversión en capital humano como el empleo, son factores preponderantes en el combate de la pobreza, y en esa dirección deben ir los esfuerzos por procurar el mayor bienestar de la población indígena de nuestro país.

Para esto es necesario que los programas de Gobierno sean modificados para mejorar la calidad de vida a la vez que apoyen la preservación de la propia cultura. Es decir, que por un lado se incentive la generación de empleos, la alfabetización y la mayor educación, y por el otro se conserve la lengua originaria y se transmitan las costumbres a los más jóvenes, objetivos perfectamente compatibles y que contribuirán a mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población indígena•

¹ Para determinar tal probabilidad se construye y estima un modelo Logit donde la variable dependiente es la situación de pobreza del hogar (1 si es pobre, 0 si no lo es) y las variables explicativas incluyen características del jefe de hogar (como estado civil, género, edad y escolaridad) y características del hogar (número de personas que lo conforman, número de ocupados, menores de 6 años, región, etc)

² Encuesta de Opinión Pública "Mapuches urbanos y rurales", Mayo 2006, Centro de Estudios Públicos.