

Políticas nacionales, respuestas y desafíos para alcanzar el segundo objetivo de desarrollo del milenio: «Lograr la enseñanza primaria universal». Análisis comparativo entre Bangladesh y Perú

MANUEL PANTOJA
Y SALEH AHMED

RESUMEN

La educación es el principal instrumento de la sociedad para reproducirse por sí misma y es necesaria para un cambio socioeconómico sostenible y significativo. Y es desde los inicios del nuevo milenio, los Estados miembros de las Naciones Unidas están intentando llegar a un consenso mundial para la sostenibilidad y el desarrollo relacionado con la educación primaria Universal. En este trabajo se compara la situación actual de la educación primaria en Bangladesh y en el Perú. Sobre todo a partir de una investigación secundaria, el presente artículo presenta, en macro escenarios comparativos, los desafíos y el modo en que estos dos países se están esforzando por alcanzar el objetivo de la EPU como parte de sus compromisos en los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas para 2015.

Palabras clave: Bangladesh, Perú, educación primaria universal, Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Country policies, responses and challenges to reach the United Nations Millennium Development Goals 2, 'Achieve Universal Primary Education'. Analysis comparison between Bangladesh and Peru

ABSTRACT

Education is society's main instrument for reproducing itself and a compelling ingredient for lasting meaningful socioeconomic change. Therefore at the beginning of new millennium when the United Nations Member States was trying to reach a global consensus for global sustainability and development, issues related to universal primary education was a rational choice for them. This paper compares the status quo of this issue between Bangladesh and Peru, where 'development' takes place in reality. Mostly based on secondary research, this paper highlights the macro level comparative scenarios and challenges that how these two countries are putting their efforts and facing challenges in achieving universal primary education enrolment targets as part of their United Nations Millennium Development Goals commitments by 2015.

Keywords: Bangladesh, Peru, Universal Primary Education, UNMDGs.

ANTECEDENTES

La educación primaria tiene un impacto directo y positivo en los ingresos, en la productividad agrícola y en la fertilidad humana, además de una inmensa influencia intergeneracional en la salud infantil, nutrición y educación. Considerando los impactos de la educación en la productividad económica, un gran número de estudios concluye que invertir en la educación primaria produce rendimientos que generalmente están muy por encima del costo de oportunidad del capital. Un estudio demostró que cuatro años de educación elevó en 7% la productividad en las pequeñas empresas agrícolas de trece países en vías desarrollo y en un 10% en los países donde las nuevas técnicas agrícolas se están introduciendo (Lockheed *et al.*, 1990: 15).

Los impactos sociales de la educación también son positivos. Por ejemplo, las mujeres con más de cuatro años de educación básica por lo general tienen un 30% menos de hijos que aquellas que no la tienen y la incidencia de casos de mortalidad de sus hijos se reduce a la mitad. Además, los hijos de padres educados son más propensos a matricularse en la escuela y completan más años de escolaridad que los hijos de padres sin educación (Lockheed *et al.*, 1990: 15).

Teniendo en cuenta los impactos positivos de la educación en el desarrollo humano, desde hace casi diez años los líderes mundiales de los estados miembros de las Naciones Unidas (ONU) acordaron establecer metas con visión de futuro para liberar a una parte importante de la humanidad de las cadenas de la pobreza extrema, el hambre, el analfabetismo y las enfermedades. Así, consideraron la Enseñanza Primaria Universal (EPU) como uno de los principales objetivos para alcanzar el desarrollo, constituyéndola como el segundo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas para 2015.

La educación primaria es concebida, pues, como una base para el crecimiento económico y el desarrollo social y como el medio principal para mejorar el bienestar de los individuos y sociedades. La oportunidad de acceder a la EPU eleva la capacidad productiva de las sociedades y juega un rol fundamental en el desarrollo de las instituciones políticas, económicas y científicas. Asimismo, desempeña un papel decisivo en la reducción de la pobreza, aumentando el valor y la eficiencia de la mano de obra ofrecida por los pobres, mitigando los problemas de la población, la salud y las consecuencias nutricionales de la pobreza. Según Amartya Sen, las personas se vuelven pobres o empobrecidas cuando se encuentran imposibilitadas de iniciar un cambio en sus vidas, y la educación es un instrumento relevante en brindar a los seres humanos la capacidad de iniciar cualquier tipo de cambio significativo (Samuels, 2005: 17).

En los últimos años han existido notables progresos hacia la consecución de los objetivos de la EPU. Varios países en el Hemisferio Sur, en particular los países con economía de transición (por ejemplo, países de medios y altos ingresos), han alcanzado ya el umbral del 90% de inscripciones en la escuela primaria (Unesco, 2010a: 5). La matrícula en la educación primaria han aumentado más rápidamente en el África subsahariana, que del 58% en el año 2000 ha alcanzado el 74% en 2007 (Unesco, 2010a: 5). Paralelamente, más de 72 millones de niños en edad escolar primaria aún no asisten a la escuela. Las tasas de deserción escolar siguen siendo altas en muchos países, particularmente en los países en vías de desarrollo con bajos ingresos. Para ellos, lograr un 100% en las tasas de culminación de la escuela primaria sigue siendo un reto difícil (Unesco, 2010a: 5).

Si comparamos Bangladesh y Perú, la dependencia de ambos a la ayuda extranjera alcanza altos niveles, y además, la inversión extranjera directa no ha tenido un progreso relevante. Desde el principio de su independencia, en 1971, Bangladesh depende en gran medida la ayuda externa para concretar sus diferentes obras de desarrollo. A pesar de que dicha dependencia ha disminuido en los últimos años, no se ha experimentado un adecuado flujo de inversión extranjera directa (Board of Investment, 2011: 1; World Bank, 2011: 1). No obstante, en los últimos años ambos países han demostrado importantes progresos en la construcción de un desarrollo significativo, sobre todo entre la población pobre y más desfavorecida.

Además de la distancia geográfica, existen también otras diferencias entre Bangladesh y Perú. Por lo general, la composición demográfica y socioeconómica es determinante y tiene distintos efectos en el gasto público en EPU en estos dos países. De igual manera, ambos países tienen algunas similitudes. Para ambos, el aumento de la desigualdad es uno de los principales retos de desarrollo (Rahman e Islam, 2009: 413; UNDP 2005). Además de la vulnerabilidad a la crisis mundial, Bangladesh y Perú tienen una débil cultura política.

En los últimos años, la investigación social comparativa ha ganado un nuevo impulso. Usualmente esta nos permite observar cómo algunos problemas similares se están tratando o asumiendo en diferentes contextos sociales, económicos, políticos o espaciales. En las ciencias sociales, el resultado podría ser útil para la toma de distintos tipos de decisiones políticas para mejorar la situación.

A pesar de la existencia de varios indicadores que permiten medir el logro de la EPU, el presente documento solo se concentra en la matrícula para ambos sexos. Este documento no aborda explícitamente la diferencia de género en la matriculación primaria universal, ni problemas como la deserción.

Realizando una comparación —en gran parte basada en la revisión de literatura secundaria—, la interpretación y análisis de datos que provienen de fuentes diferentes, como los Indicadores de Desarrollo Mundial y la base de datos del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). Este documento comienza con una descripción analítica de ambos países, y sucesivamente examina su situación reciente y los últimos esfuerzos para lograr los objetivos de la EPU al interior de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015. Posteriormente pone en evidencia también el problema de acceso a EPU entre las comunidades desfavorecidas. Por último, se concluye con un resumen de varias cuestiones relacionadas con la EPU, brindando una breve prospectiva, que puede constituirse en un instrumento para la planificación de políticas y toma de decisiones.

1. PERFIL DEL PAÍS: BANGLADESH Y PERÚ

Las condiciones socioeconómicas, demográficas y espaciales desempeñan un papel decisivo en la configuración de la situación de los progresos hacia el logro de los objetivos de la EPU para 2015, tanto en Bangladesh como en el Perú. A pesar de tener diferentes ubicaciones geográficas —así como distinta distribución de tierra con respecto a la cantidad de población— a menudo ambos países reciben de los medios de comunicación mundiales la debida atención, debido a sus diferentes desafíos y logros en el desarrollo.

Bangladesh es un país relativamente pequeño, de baja llanura en el sur de Asia. Se encuentra configurado en torno al extenso delta de Sundarbans, formado por tres poderosos ríos: el Ganges, el Brahmaputra y el Meghna. Su población es enorme, pero tiene identidades étnicas relativamente homogéneas. Casi el 98% de las personas son bengalíes y el 2% restante está compuesto por población tribal y por bengalíes no musulmanes (CIA World Factbook, 2010: 1).

Tabla 1. Perfil del país: Bangladesh y Perú

País	Población	Superficie (km ²)	PBI per cápita en US\$ (PPA) ¹
Bangladesh	156 050 883	143 998	1500
Perú	29 546 963	1 285 216	8500

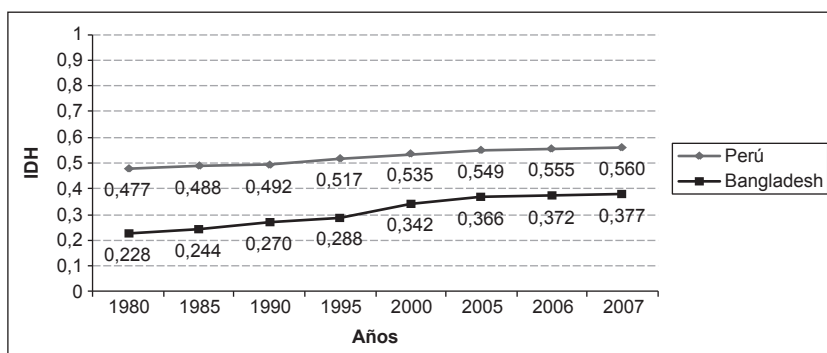
Fuente: CIA World Factbook (2010).

* La Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) es una teoría que afirma que los tipos de cambio entre las monedas estén en equilibrio cuando su poder adquisitivo es el mismo en cada uno de los dos países. Esto significa que el tipo de cambio entre dos países debe ser igual a la relación entre el nivel de precios de los dos países de una canasta fija de bienes y servicios. Cuando el nivel de un país está aumentando los precios internos (es decir, la inflación de los precios y el costo de vida), ese tipo de cambio se deprecia con respecto al de otro país; así debe guiarse con el fin de volver al PPA.

Por el contrario, el Perú es un país en gran parte montañoso, mantiene una mejor situación económica relativa y tiene menos población que Bangladesh. Este país, históricamente, es el hogar de etnias diversas y heterogéneas, consistentes en casi 45% de amerindios, 37% de mestizos (mezcla de amerindios y blancos), 15% entre blancos, negros, japoneses y chinos, y 3% compuesto por otros grupos étnicos (CIA World Factbook, 2010: 1).

Además de estos datos, en los últimos años Bangladesh y el Perú han experimentado diferentes niveles de logros de desarrollo humano.

Figura 1. Tendencias del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en Bangladesh y Perú



Fuente: UNDP (2010).

No obstante las tendencias positivas del Índice de Desarrollo Humano en ambos países, las disparidades de desarrollo rural-urbano son cada vez más alarmantes y, por lo tanto, la exclusión social y las desigualdades son mucho más visibles que nunca en los dos países. La promoción de empleos rurales o en las zonas remotas y montañosas no estaba en el centro de la agenda política pública. Como consecuencia, el aumento de la pobreza y la desigualdad ha tenido impactos en el desempeño de ambos estados en el logro de los objetivos de la EPU, así como en la descentralización democrática. Las poblaciones pertenecientes a minorías étnicas son las principales víctimas de esta situación.

La distribución del ingreso es relativamente mejor en Bangladesh que en el Perú, que se presenta como un país altamente desigual, según indica el coeficiente de Gini¹ de ambos países: 31,0 para Bangladesh y 50,5 para el Perú (World Bank, 2010: 1).

¹ El coeficiente de Gini se utiliza para medir el grado en que la distribución de los ingresos (o del consumo) entre los individuos u hogares de un país se desvía con respecto a una distribución con

2. LA RESPUESTA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerando solo a la mayoría de los países de bajos ingresos, en el mundo se necesitan US\$ 16 000 millones anualmente para alcanzar los objetivos de la Educación Primaria para todos. Los países de bajos ingresos podrían poner a disposición un adicional de US\$ 7000 millones al año o el 0,7% de su PBI. A pesar de esto, existe el riesgo de enfrentar un déficit de financiación. Es necesario mencionar que, durante 2007, los compromisos de apoyo a la educación básica han disminuido en un 22% (Unesco, 2010a: 2).

A pesar de que el progreso es lento con respecto al ritmo que se esperaba, el escenario de la EPU en el mundo es optimista. La tasa neta mundial de matriculación escolar primaria aumentó de 85% en 1999 a 89% en 2006 (UNDP, 2009a: 14). No obstante, esto indica que más de 10% de los niños en edad escolar primaria está fuera de las escuelas. En el sur global, la cobertura de matrícula en la EPU ha alcanzado 88% en 2007, en comparación al 83% de 2000 (UNDP, 2009a: 14).

En algunos países, la principal razón del bajo nivel de instrucción es que los niños no se matriculan en la escuela debido a diferentes razones socioeconómicas, étnicas o religiosas. En países como Bangladesh, más de la mitad de los niños de los dos últimos quintiles de ingreso no están inscritos en la escuela (World Bank, 2008). En otros lugares —particularmente en América Latina— la matrícula es casi universal, pero los altos índices de repetición y deserción escolar conducen a bajas tasas de finalización de la escuela. Sea en Bangladesh o en el Perú, los estudiantes pobres tienen menores probabilidades de completar la escuela. Las tendencias demográficas también podrían ser otro factor decisivo, ya que por lo general el crecimiento de la población aumenta la presión sobre los recursos (por ejemplo, el gasto per cápita en la EPU) asignados a los gastos en educación.

En Bangladesh, las políticas públicas han hecho hincapié en la educación desde que el país firmó el acuerdo multilateral Educación para Todos (EPT) de principios de la década de 1990. El gobierno sigue siendo el principal proveedor y financiador de la EPU: alrededor de 47% de las escuelas primarias son escuelas públicas. También hay escuelas no estatales primarias que son administradas por privados, pero fuertemente subvencionadas por el gobierno. Las escuelas privadas primarias solo representan alrededor de una cuarta parte de todas las escuelas

perfecta igualdad. La curva de Lorenz representa los porcentajes acumulados de los ingresos totales recibidos en función de la suma de los receptores, comenzando por el individuo u hogar más pobre. El coeficiente de Gini mide el área situada entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de igualdad absoluta, expresada como un porcentaje del área máxima por debajo de la línea. El valor 0 representa la igualdad perfecta, y el 100, la desigualdad total (UNDP 2009b: p. 224).

existentes. Además, hay escuelas administradas por organizaciones no gubernamentales (por ejemplo, Bangladesh Rural Advancement Committee - BRAC), instituciones religiosas y otras escuelas no estatales formales o informales. Aparte del financiamiento directo, el gobierno de Bangladesh también ha introducido intervenciones que apoyan la demanda en educación, buscando brindar acceso a la EPU para todos los grupos de la sociedad. Por ejemplo, becas y programas de exoneración de tasas, incentivos para el sector privado que proporciona servicios de educación y programas de base en la comunidad para intensificar las acciones con los niños que se encuentran fuera de la escuela.

Con respecto al Perú, en la década pasada se firmó un importante acuerdo —denominado «pacto social»— que resulta clave en el sector Educación. Posteriormente, el gobierno activó el programa «Juntos», del cual hablaremos más adelante. En el Perú, el gobierno es el principal proveedor y financiador de la EPT mediante las escuelas estatales. Existen también escuelas privadas a las que asisten los hijos de familias de la clase media y media alta. Dichas escuelas no son subvencionadas por el Estado. Asimismo, hay muchas escuelas administradas por ONG, entre las cuales destaca el sistema de centros educativos de orientación católica denominado «Fe y Alegría». Esta es una cadena de centros educativos administrados privadamente por el propio sistema de Fe y Alegría, pero con considerables niveles de financiamiento estatal (muchos docentes son pagados por el sector público). Al año 2006, el sistema de Fe y Alegría contaba con 71 500 alumnos, 3200 docentes, 62 centros educativos grandes, cuatro redes de escuelas rurales con 97 escuelas adicionales, y un conjunto diversificado de espacios técnicos y vocacionales (World Bank, 2007: 111).

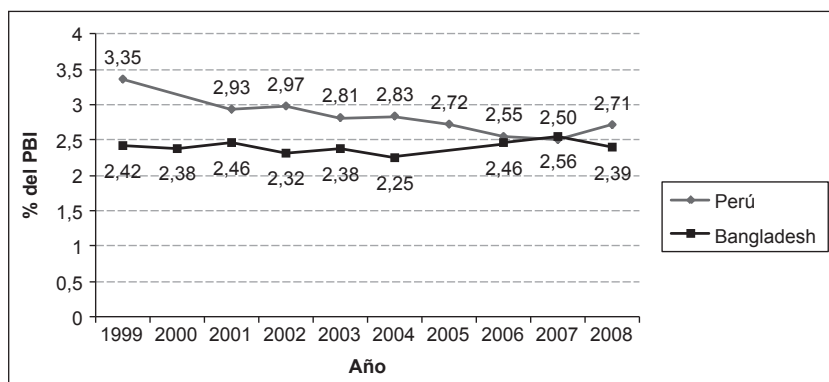
En el Perú, los Objetivos del Milenio han sido incorporados a un instrumento clave de gestión pública, como el Marco Macroeconómico Multianual desde el año 2008 (MMM 2009-2011), y a otro nuevo instrumento: el Marco Social Multianual (MSM 2009-2011), formulado por primera vez ese mismo año, en cumplimiento a lo dispuesto en el Plan de Reforma de Programas Sociales (DS 029-2007). En el MSM se incluye una meta no considerada en el MMM referida a la disminución de la desigualdad. Finalmente, en la Ley de Presupuesto para el año 2009 se ratifican las metas al año 2011 relacionadas con la desnutrición crónica y otros temas sociales priorizados (salud materna y neonatal, logros de aprendizaje, acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas, tiempo de acceso a centros de salud y educativos, entre otras). Con todo ello se ha elevado de manera importante el nivel de compromiso del Estado con el cumplimiento de metas orientadas a superar las brechas sociales, y ya no solo a mantener los equilibrios macroeconómicos (Presidencia del Consejo de Ministros del Perú y Organización de las Naciones Unidas, 2009: 10-11).

3. PATRÓN DE GASTOS PÚBLICOS

En los últimos años, Bangladesh ha logrado un desempeño económico relativamente fuerte, con una tasa de crecimiento del PBI superior al 5% durante la década de 1990, y ha obtenido un crecimiento del PBI real a casi un 52% durante el mismo periodo (World Bank, 2008: 3). El gasto público y las atenciones del Estado han seguido dando prioridad a los sectores salud y educación. Sin embargo, el gasto total en los sectores sociales es un poco menos del 5% del PBI.

El gasto en educación aumentó significativamente del 1,6% del PBI total en 1990 a más de 2,4% entre 1995 y 1996. Desde 1999, la proporción del PBI invertido en educación se mantuvo estable en 2,2% (World Bank, 2008: 11). No obstante los datos anteriormente mencionados, es necesario evidenciar que Bangladesh está gastando menos dinero por alumno en educación primaria, en comparación con otros países en vías de desarrollo con ingresos per cápita similares.

Figura 2. Gasto público en educación, considerando porcentaje del PBI



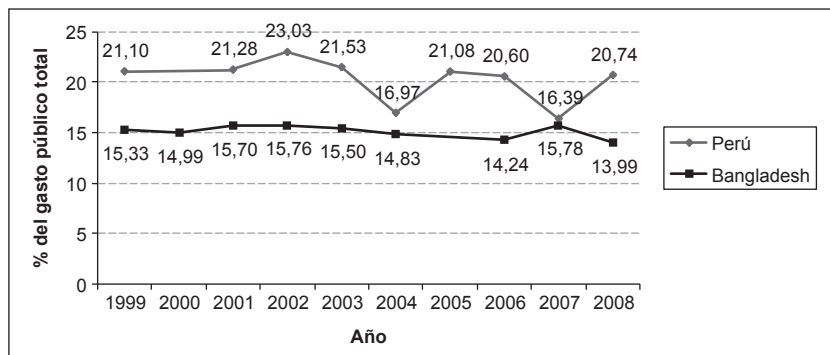
Fuente: UNESCO (2010b: 1).

En lo que respecta al Perú, el gasto en educación ha disminuido visiblemente: de 3,35% del PBI total en 1999 a 2,50% en 2007, aunque se registró un incremento de 2,71% en 2008. Es interesante observar que en el Perú, no obstante la disminución del gasto en educación, la tasa de instrucción ha aumentado de 96,8 en 2004 a 97,4 en 2008 (UNDP, 2010: 1).

Además de esto, el Perú también ha experimentado un constante progreso económico en los últimos años: 6,8% en 2005; 7,7% en 2006; 8,9% en 2007, hasta alcanzar 9,8% en 2008 (World Bank, 2010: 1). Aproximadamente 3%

del PBI se invierte en el sector Educación, lo que equivale a 20,74% de los gastos públicos totales. Este número indica que se invierten alrededor de US\$ 300 anuales por cada estudiante en la escuela primaria (Ministerio de Educación de Perú, 2004: 10).

Figura 3. Gasto público en educación, considerando porcentaje del gasto público total



Fuente: Unesco (2010b: 1).

4. EL ACCESO A LA ESCUELA DE LOS GRUPOS DESFAVORECIDOS

Los bajos niveles de matriculación a la escuela primaria —y la finalización de esta— se concentran no solo en ciertas regiones (por ejemplo, el África subsahariana), sino también entre ciertos segmentos de la población (por ejemplo, las minorías o grupos étnicos). Para países cultural y tradicionalmente ricos, como Bangladesh y el Perú, la desigualdad de oportunidades derivadas de los prejuicios basados en género, etnia, ingresos, idioma o discapacidad es muy visible. Es necesario mencionar que, en el mundo, el objetivo de la EPU se mantiene fuera de alcance para 2015. El reto fundamental es reorientar la atención hacia el 10% de la población que se encuentra fuera de los beneficios de esta (Rahman e Islam, 2009: 413).

En 1990, las encuestas de demografía y salud en Bangladesh mostraron que las mejoras en el acceso a la educación básica beneficiaron sobre todo a los niños provenientes de familias más acomodadas, mientras que los niños de familias pobres han recibido pocos o ningún beneficio (Vandermoortele, 2002: 11). En el Perú, los indicadores de acceso a la Educación Primaria mostraron cifras inestables en la década de 1990: alcanzaron una tasa neta de matrícula de 94,2 en 1994, 90,6 en 1998, 93,8 en 1999 y 93,7 en el 2000 (Ministerio de

Educación del Perú, 2011: 1). Pero solo los pobres vivieron las consecuencias, pues al igual que en Bangladesh, los no pobres no se vieron afectados.

Para abordar la situación, en 2002 el gobierno de Bangladesh inició un programa de becas buscando llegar al 40% de los estudiantes más pobres de la escuela primaria. En Bangladesh, a menudo los pueblos indígenas se encuentran entre los grupos más desfavorecidos. Además de la disponibilidad de los recursos públicos, el gobierno está poniendo todos sus esfuerzos para llegar a las regiones montañosas de Chittagong para garantizar la accesibilidad a los servicios de la EPU. Algunos registros indican que 150.000 niños de las comunidades indígenas han abandonado la escuela, y la tasa de culminación de los que se inscriben también es muy baja.

Los servicios actuales para los niños indígenas ofrecidos por distintas organizaciones no gubernamentales, además de los diversos organismos humanitarios y el mismo gobierno, no bastan. Las escuelas primarias públicas no pueden operar en las remotas regiones montañosas debido a la relación costo-eficacia (DrikNEWS, 2009: 2). Aparte de estas, también existen otras dificultades en el logro de la educación de las comunidades indígenas locales. A veces existen problemas de congruencia entre el plan curricular con la cultura local y el contexto social, así como barreras lingüísticas entre los profesores y estudiantes. La contratación o nombramiento de profesores de fuera de la comunidad, el menor número de escuelas y la lejanía de las comunidades son algunos de los obstáculos más difíciles para el acceso a la educación que enfrentan los grupos indígenas de las zonas montañosas de Chittagong.

A pesar de que todo esto es muy discutible, muy a menudo las comunidades indígenas utilizan estos argumentos para afirmar que el sistema educativo se administra por un modelo inflexible, sin considerar la necesidad de hacer cambios para brindar el derecho a la educación de las minorías (Tipura, 2008: 2).

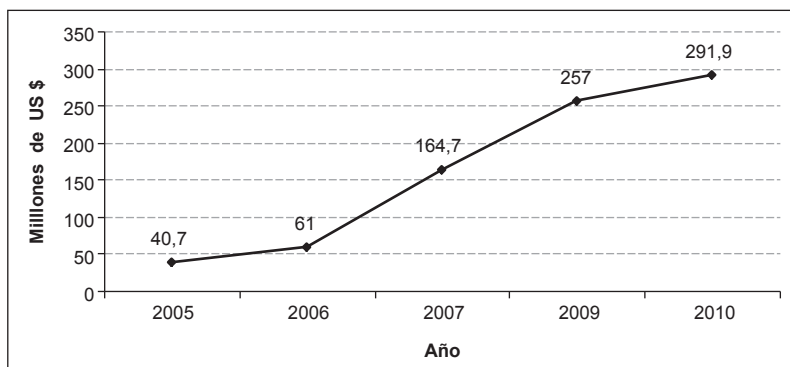
En el Perú, desde el año 2005 se está ejecutando el programa «Juntos», que consiste en un sistema de pagos a fondo perdido (fondo de transferencia mensual US\$ 35²), que varía entre los hogares dependiendo del número de niños. Para recibir este pago, los hogares deben cumplir con una serie de requisitos que pueden variar según la edad y el sexo de los beneficiarios (World Bank, 2009: 4).

«Juntos» fue proyectado con el objetivo de beneficiar a 110 distritos y cubrió a 37 000 hogares. Posteriormente el programa se amplió a 638 distritos, beneficiando a 454 000 hogares. Actualmente se tiene como finalidad alcanzar

² La transferencia es entregada en moneda local, es decir en nuevos soles, el cambio de moneda, al dólar americano, ha sido realizado a fines de brindar la posibilidad de lectura internacional al presente documento.

a todos los 880 distritos más pobres (World Bank, 2009: 3). En estos distritos, la pobreza es un fenómeno generalizado —sobre todo entre los grupos étnicos minoritarios— y tiene un impacto directo en la inscripción en las escuelas primarias de los respectivos grupos. El gobierno del Perú, reconociendo la relación entre la pobreza y la educación, decidió los siguientes objetivos para el programa «Juntos»: (i) en el corto plazo, contribuir a reducir la pobreza, proveyendo a los hogares con transferencias de efectivo, y (ii) en el largo plazo, romper la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante la promoción del capital humano a través de la mejora del acceso a los servicios de educación y salud (World Bank, 2009). Las poblaciones indígenas constituyen al menos el 40% de la población del Perú y pueden dividirse entre los quechuas de la sierra y los pueblos de habla aymara, además de los más de cincuenta grupos lingüísticos de las llanuras amazónicas. Existe una Dirección del Ministerio de Educación encargada de la educación intercultural bilingüe. Durante el año 2000, el Banco Mundial ha desarrollado iniciativas para el fortalecimiento de las organizaciones indígenas en los países limítrofes, como Bolivia, Ecuador, Argentina y Chile, pero no en el Perú (Dillon, 2008: 1).

Figura 4. Asignación presupuestaria para el programa «Juntos» entre 2005 y 2010



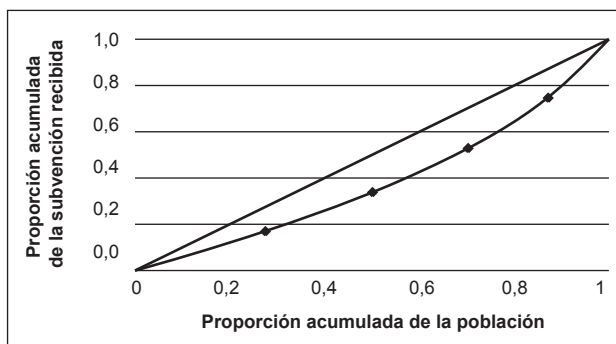
Fuente: Programa «Juntos» (2010)

5. LAGUNAS POLÍTICAS

En este momento, en Bangladesh la incidencia de los beneficios del gasto público es regresiva, ya que los pobres tienen menos probabilidades de ir a la escuela. En particular, el quintil más pobre recibe una subvención para la educación primaria del gobierno comparativamente menor (17%) que el quintil más rico, que

obtiene el 26% del gasto total. En otras palabras, es posible afirmar que el gasto público es menos eficiente, considerando que no está focalizado en los niños más pobres, y además de esto, los pobres por lo general reciben una proporción menor de la subvención en EPU de la que les correspondería con respecto a la población total. Gráficamente este escenario puede representarse utilizando la curva de Lorenz, que se muestra a continuación (World Bank, 2008: 17).

Figura 5. Curva de Lorenz de distribución de los subsidios públicos entre los estudiantes de diversos quintiles de gasto



Fuente: Bangladesh Bureau of Statistics (2005).

En esta curva de Lorenz, la proporción acumulada de la subvención recibida por los estudiantes se representa frente a la proporción acumulada de la población en edad escolar primaria por grupos sociales diferentes. El grado de convexidad de la curva sugiere que el gasto en educación primaria no está bien dirigido a los pobres, y por lo tanto, que la incidencia de los beneficios es regresiva. Por otra parte, el análisis de incidencia del beneficio promedio muestra que una porción significativa de los pagos de subvenciones van dirigidas a los niños de los hogares más ricos: el 24% de los beneficiarios de subvenciones pertenecen al 40% del quintil más rico. El análisis de incidencia de beneficios marginales confirma este resultado, en la medida en que los niños del quintil más rico recibirían aún el 10%, aproximadamente, si se realiza un aumento en el tamaño del programa de subsidios.

La situación es más o menos similar también en el Perú. El nivel de la educación peruana es quizás el factor que permite distinguir con mayor claridad a los pobres de los no pobres. Hasta 2007, el 55% de los pobres y el 71% de los pobres extremos, mayores de 15 años de edad, o pudieron estudiar solo un año de educación primaria o no tienen ningún nivel de educación (INEI, 2007: 13).

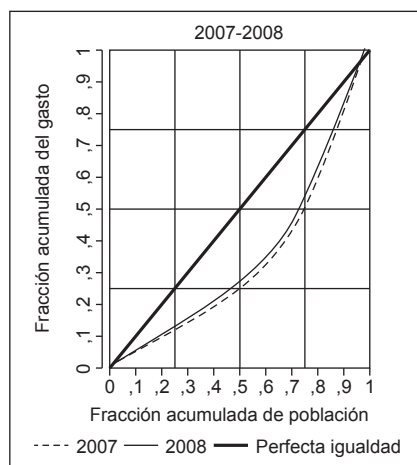
Y aunque no se cuenta con datos que permitan estudiar específicamente la eficiencia del gasto público en educación, en Perú es posible utilizar el coeficiente de Gini³ para analizar la evolución de la desigualdad del gasto, la cual ha registrado una disminución, pero que se evidencia sobre todo en Lima Metropolitana, donde el coeficiente de Gini se reduce de 0,376 en 2004 a 0,328 en 2008. En el área urbana nacional la disminución es menor: pasa de 0,350 a 0,334. En cambio, en el área rural el grado de desigualdad se ha mantenido constante (INEI, 2008: 8).

Tabla 2. Perú: Evolución de la desigualdad del gasto 2004-2008
(coeficiente de Gini)

Ámbitos geográficos	2004	2005	2006	2007	2008
Total	0,408	0,411	0,417	0,410	0,383
Urbana	0,373	0,374	0,376	0,362	0,337
Rural	0,315	0,320	0,318	0,331	0,315

Fuente: INEI (2008).

Figura 6. Curva de Lorenz del gasto



Fuente: INEI (2008).

³ El grado de desigualdad de una distribución generalmente se mide a través del coeficiente de Gini. El valor de este coeficiente se ubica entre 0 y 1; cuando asume el valor 0 significa que el gasto se encuentra equidistribuido, y cuando toma el valor de 1 significa una total inequidad.

6. ANÁLISIS DE AMBOS PAÍSES SEGÚN SUS LOGROS EN SUS RESPECTIVOS CONTEXTOS REGIONALES

En el contexto sudasiático, para Bangladesh algunos de los indicadores de salud y educación son significativamente mejores que los que se presentan en otros países de Asia meridional. De hecho, mientras que la India y Pakistán han registrado una tasa bruta de escolarización (TBE) de 75,2% y 70,5% respectivamente en la década del 2000, Bangladesh ha logrado una TBE de 86,1% (World Bank, 2008). Del mismo modo, Bangladesh registró una tasa neta de escolarización de 62,9% en comparación al 54,8% y 50,5% de la India y Pakistán durante el mismo periodo. Más importante aún: Bangladesh ha cerrado la brecha de género tanto en la matrícula en primaria como en secundaria (World Bank, 2008: 4).

En Sudamérica, algunos indicadores de la educación en el Perú son significativamente mejores que los de sus países vecinos. En la década de 2000, mientras que Chile y Bolivia han registrado una TBE de 89,7% y 95,1% respectivamente, el Perú había logrado una TBE del 96,5% (PRIE, 2010). En 2008, la tasa neta de matriculación para los hombres fue de 96,4%, y para las mujeres fue del 97,3% (INEI, 2010: 2).

7. OBSERVACIONES FINALES

En Bangladesh, aproximadamente 2,4 millones de niños entre 6 a 10 años de edad están fuera de la escuela primaria. El informe sobre los progresos de los Objetivos del Milenio de Bangladesh revela otro escenario alarmante: entre los inscritos, una gran parte de ellos no logran completar la educación primaria, y por tanto es visible una tendencia al aumento de la deserción con respecto al pasado. Este hecho se pone en evidencia al observar que la deserción escolar aumentó al 48%, incrementándose en un 15% con respecto al 33% en el 2005 (The New Age Reporting, 2007: 1). En otras palabras, solo 52 de cada 100 niños matriculados en una escuela primaria logró completar la educación primaria en 2007. Por tanto, es probable que, además de no lograr reducir la pobreza ni mejorar la calidad de vida de los niños, también es poco probable que Bangladesh alcance el 100% en la culminación de la educación primaria en el plazo de los Objetivos del Milenio para el 2015 (Rahman e Islam, 2009: 405-418).

Pero para el Perú es una historia diferente, a pesar de que el país está luchando por proporcionar acceso a la educación básica a todos sus grupos

étnicos o en las regiones remotas de la Amazonía y los Andes. En los últimos años, la tasa neta de matrícula varía entre 90,6% y 94,2% desde el año 2000. Perú ha logrado una tasa neta de escolarización de los niños en edades comprendidas entre 6 y 11 años de 94,2% a 2008, logrando un aumento de 3,3% en comparación con el año 2004 (Presidencia del Consejo de Ministros del Perú y Organización de las Naciones Unidas, 2009: 16).

La EPU es compleja: es una tarea multifacética que involucra a diferentes tipos de personas, instituciones y estructuras, y que encuentra muchas oportunidades y limitaciones en su desarrollo. Muchos países han logrado redireccionar con éxito sus políticas nacionales en un esfuerzo por cumplir con sus compromisos hacia la EPU. Al mismo tiempo, puede ser que estos hayan aprovechado la oportunidad para incorporar a sus poblaciones marginadas en la corriente principal del desarrollo. Aunque si la EPU es solo un componente más en la búsqueda de alcanzar un mayor grado de justicia social y de igualdad a escala nacional o mundial, debería ser «más que solo un sueño» para las regiones marginadas, los países o grupos de poblaciones.

Es evidente que el Perú alcanzará los objetivos de la EPU a partir de 2015, pero para Bangladesh esta puede ser una tarea desalentadora. Por causa de la enorme presión demográfica y los daños producidos cada año por desastres naturales (por ejemplo, inundaciones, ciclones, erosiones fluviales) y del caos político, los fondos públicos y los gastos suelen ser redirigidos hacia respuestas inmediatas. Por tanto, generalmente el gasto público en EPU es muy precario para países con bajos ingresos en vías de desarrollo, como Bangladesh. Por su parte, el Perú estaría en condiciones de enfrentar los desafíos en la promoción de la EPU en todos sus grupos étnicos y en todas sus remotas ubicaciones geográficas.

Es cierto que en la época reciente, cuando el mundo se enfrenta a una tremenda crisis financiera, podría ser una tarea imposible lograr los objetivos de la EPU a partir del 2015 para muchos países menos desarrollados. Sin duda, la crisis financiera y el aumento de los precios de los productos básicos van a dejar un legado de pobreza y de hambre en muchas partes del mundo. Al mismo tiempo, también es cierto que países como Bangladesh y Perú pueden realizar esfuerzos concertados con la participación de todos los grupos interesados, y en consecuencia los desafíos podrían ser superados con progresos verificables. De este modo se lograría un ulterior progreso significativo en el desarrollo humano; de lo contrario, la historia podría terminar con frustraciones, y más aún, crear pesadillas al amenazar la seguridad humana entre la gente pobre y desfavorecida.

BIBLIOGRAFÍA

BANGLADESH BUREAU OF STATISTICS

2005 Bangladesh Household Income and Expenditure Survey. Fecha de consulta: 02/03/2010. <<http://www.bbs.gov.bd/>>.

BOARD OF INVESTMENT

2011 Foreign Direct Investment in Bangladesh. Fecha de consulta: 15/03/2011. <<http://boi.gov.bd/about-bangladesh/investment-and-trade/foreign-direct-investment-in-bangladesh>>.

CIA WORLD FACTBOOK

2010 Web CIA World Factbook. Fecha de consulta: 01/09/2010. <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>.

DILLON, P.H.

2008 *Indigenous peoples- the needs neglected*. World University News, 2008. Fecha de consulta: 01/03/2010. <<http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20080208091255188>>.

DRINKNEWS

2009 *Primary education for indigenous children*. Fecha de consulta: 15/03/2010. <<http://www.e-bangladesh.org/2009/03/15/primary-education-for-indigenous-children/>>.

INEI

2007 *Informe técnico. La pobreza en el Perú en el año 2007*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú.

2008 *Informe técnico. Situación de la pobreza*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Investigación del Perú.

2010 Website INEI. Fecha de consulta: 18 /03/2010. <<http://www.inei.gob.pe/>>.

LOCKHEED, M.; D. BLOCH; A. HAMILTON y A. VESPOOR

1990 *Primary Education: A World Bank Policy Paper*. Washington D.C: World Bank.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL PERÚ

2004 *Indicadores de la Educación Perú 2004*. Lima: Unidad de Estadística Educativa, Secretaría de Planificación Estratégica del Ministerio de Educación, 2004. Fecha de consulta: 19/03/2010. <http://www.oei.es/quipu/peru/indicadores_2004.pdf>

2011 Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación del Perú (Escale). Fecha de consulta: 16/03/11. <<http://escale.minedu.gob.pe/tendenciasv1>>.

- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS DEL PERÚ Y ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
- 2009 *Resumen ejecutivo informe del cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio Perú 2008*. Lima: ONU-Perú. Fecha de consulta: 11/03/2010. <<http://www.onu.org.pe/upload/documentos/IODM-Peru2008.pdf>>.
- PRIE
- 2010 <http://www.prie.oas.org/espanol/cpo_indicadores.asp>. Fecha de consulta: 18/03/2010.
- PROGRAMA «JUNTOS»
- 2010 Website Programa «Juntos». Fecha de consulta: 11/03/2010. <<http://www.juntos.gob.pe/>>
- RAHMAN, O. y M.T. ISLAM
- 2009 Universal Primary Education for All Towards Millennium Development Goal 2: Bangladesh Perspective. *Journal of Health Management*, SAGE Publications, pp. 405-418. <<http://jhm.sagepub.com/content/11/2/405.full.pdf>>.
- SAMUELS, J.
- 2005 *Removing Unfreedoms: Citizens as Agents of Change in Urban Development*. Warwickshire: ITDG Publishing.
- THE NEW AGE REPORTING
- 2007 Primary school dropout rate up 15% in 2 years', 2007. Fecha de consulta: 15/12/2010. <<http://www.newagebd.com/2007/jul/14/index.html/>>.
- TIPURA, M.
- 2008 UN Forum on Minority Issues 2008, *Morning Session: VI. The Relationship between De-Segregation Strategies, Cultural Autonomy and Integration in the Quest for Social Cohesion*. Pp. 2. Fecha de consulta: 20/03/2010. <www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/.../Mathura_Tripura.doc>.
- UNESCO
- 2010a *Reaching the marginalized - EFA Global Monitoring Report 2010*. París: Unesco Report, 2010.
- 2010b Database Unesco. Fecha de consulta: 5/09/2010. <<http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/reportFolders.aspx>>.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP)
- 2005 Country Evaluation: Assessment of Development Results Bangladesh. Fecha de consulta: 13/03/2011. <http://www.undp.org/evaluation/documents/adr/adr_reports/adr_bangladesh.pdf>.
- 2009a *Human Development Report 2009*. New York: Palgrave Macmillan.

2009b *Informe Sobre Desarrollo Humano*. Guía para el lector, pp. 224. Fecha de consulta: 16/03/11. <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_ES_Readers.pdf>.

2010 *Statistics of Human Development Report 2009*. Fecha de consulta: 05/09/2010. <<http://hdrstats.undp.org/en/buildtables/>>.

VANDERMOORTELE, J.

2002 *Are the MDGs Feasible?* New York: United Nations Development Programme-Bureau for Development Policy.

WORLD BANK

2007 *Por una educación de calidad para el Perú. Estándares, rendición de cuentas y fortalecimiento de capacidades 2006*. Lima: World Bank Latin America and Caribbean.

2008 *Education for All in Bangladesh-Where Does Bangladesh Stand in Achieving the EFA Goals by 2015?* Bangladesh Development Series. Human Development Unit, South Asian Region. Dhaka: World Bank. Fecha de consulta: 21/02/2010. <<http://siteresources.worldbank.org/INTBANGLADESH/Resources/education24.pdf>>.

2009 *Welfare impacts of the «Juntos» Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation 2009*. World Bank. Fecha de consulta: 03/11/2010. <http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/Perova_Vakis_JuntosIE.pdf>.

2010 Banca datos del Banco Mundial. Fecha de consulta: 08/09/2010. <<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>>.

2011 World Development indicators. Foreign Direct investment net inflows in Bangladesh. Fecha de consulta: 14/03/2011. <<http://data.worldbank.org/>>.