



## Educación y Pobreza: Retos y Razones para el Optimismo

JUAN CARLOS NAVARRO (\*)

Aunque muchos factores más allá del sistema educativo influyen considerablemente la dimensión y características de la pobreza, sigue siendo vital que cualquier plan integral para reducirla tenga en cuenta que mejorar el potencial para recibir ingresos de todos los individuos, pero muy particularmente el de los niños y jóvenes que viven en condición de pobreza, depende de la adquisición de destrezas y del logro educativo que éstos alcancen. No cabe duda que la educación constituye un instrumento muy poderoso para la reducción de la pobreza.

La vasta experiencia del BID en el sector educación sugiere que, desde el punto de vista del combate a la pobreza, los retos de la política educativa podrían resumirse en dos para América Latina:

**1. Ampliar el acceso a educación de calidad para todos y a todos los niveles del sistema:** La diferencia en el logro educativo entre el 20 por ciento más pobre y el 20 por ciento más rico de la población de los países de América Latina oscila entre 4 y 7 años de educación, según el país que se considere. La región ha avanzado enormemente durante las décadas pasadas en materia de cobertura de la educación básica, pero diferencias tan severas como esta se deben a una combinación de factores tales como: a) la mala calidad de la educación primaria, que incide en altas tasas de repetición e impide a los alumnos más pobres afrontar con un mínimo de probabilidad de éxito los retos de la escuela más allá del sexto grado; b) las diferencias en cobertura de la educación inicial entre estratos

(\*) Jefe a.i. Unidad de Educación, SDS

## Las Microfinanzas y la Pobreza: Evidencia de América Latina y el Caribe

GUSTAVO YAMADA Y JOÃO PEDRO AZEVEDO

En años recientes ha habido un intenso debate sobre el papel y valor de los programas para el desarrollo. Fue en este contexto que un nuevo instrumento ganó un enorme impulso: su promesa era la de habilitar que la gente pobre supere sostenidamente dicha situación; su instrumento, un pequeño préstamo con tasas de interés reales; su muestrario, un puñado de experiencias en diversos rincones del mundo en desarrollo, como Bolivia, Bangladesh, e Indonesia; su nombre, micro-crédito. Fue con grandes esperanzas que la Cumbre de Micro-crédito de Febrero de 1997 se comprometió, tal vez de forma muy optimista, a alcanzar a 100 millones de familias, alrededor de la mitad de los habitantes viviendo en pobreza extrema en el mundo, con este instrumento antes del 2005.

El foco de esta revisión bibliográfica<sup>1</sup>, fueron los estudios con evidencia del impacto de las instituciones de microfinanzas (IMFs) en sus clientes usando diseños de investigación quasi experimentales o no experimentales en América Latina y el Caribe. En total fueron revisados 19 estudios, cubriendo 10 países y 27 instituciones microfinancieras diferentes. Es importante notar que la mayor parte de la literatura de evaluación de impacto de las IMFs en la región se enfoca en IMFs con vínculos internacionales, mientras que la mayoría de las instituciones que son financiadas domésticamente no han sido parte de esta literatura.

El principal objetivo del estudio fue analizar los resultados de estos trabajos desde perspectivas

<sup>1</sup> Para mayores referencias ver João Pedro Wagner de Azevedo «Microfinance and the Poor in Latin American and the Caribbean: What do we know, don't know, and should know».

## Desafíos para Implementar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe

TITO ARMANDO VELASCO Y MAURICIO SAAVEDRA

Una vez que 189 Estados miembros de la ONU alcanzaron consenso internacional en la Cumbre del Milenio, mediante la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como un marco para el desarrollo, una nueva etapa hacia su implementación en los países en desarrollo se ha estado conformando durante los últimos dos años. En septiembre del 2001, el Secretario General de la ONU emitió un informe planteando guías y estrategias de acción para alcanzar cada uno de los ocho objetivos acordados. Dos meses después, la Agenda de Doha para el Desarrollo planteó temas relacionados con su implementación a fin de profundizar la liberalización comercial y el impulso al desarrollo económico.

En marzo del 2002, 50 jefes de Estado y Gobierno suscribieron el Consenso de Monterrey sobre financiación para el desarrollo. Y, recientemente, en la cumbre de Johannesburgo se formuló un Plan de Implementación, en el que 104 presidentes y primer ministros acordaron compromisos e iniciativas concretas de esfuerzos conjuntos entre los sectores público y privado en cinco áreas prioritarias enfocadas hacia la reducción de la pobreza y la protección del medio ambiente: agua potable y saneamiento básico, energía, salud, agricultura, y biodiversidad y manejo de los ecosistemas.

## Desafíos

Cont. de la página 1

Las principales líneas de acción recomendadas en estos eventos de envergadura internacional, contemplan el apoyo a estrategias de reducción de la pobreza diseñadas e implementadas por los propios países; la movilización de recursos financieros nacionales e internacionales; la asistencia a la creación de capacidad institucional para realizar evaluaciones de la pobreza, monitorear y planificar políticas públicas; y, el refuerzo en la coherencia de los sistemas monetarios, financieros y de comercio internacional en apoyo al desarrollo.

A nivel regional, bajo la iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), expertos internacionales y representantes gubernamentales de alto nivel de América Latina y el Caribe se reunieron en junio del 2002 con el propósito de analizar pasos concretos hacia el logro de las metas de desarrollo. Como resultado, se firmó una carta de intenciones entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el BID, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial para apoyar en forma conjunta a los países de la región en el seguimiento y logro de las metas de desarrollo. Además de las líneas de acción identificadas anteriormente, se plantearon una serie de desafíos hacia la implementación de los ODM en la región a la luz de cuatro elementos clave que se pueden sintetizar de la siguiente manera:

**Apropiación de los objetivos de desarrollo.** En primer lugar, corresponde adaptar los objetivos de desarrollo a la realidad específica de la región como resultado de una extensa interacción de los gobiernos con la sociedad civil, los pobres y el sector privado. Esto requiere de mecanismos participativos amplios donde la voz de los beneficiarios y los actores sociales se traduzca en objetivos nacionales.

**Presupuestación de las metas de desarrollo.** En segundo lugar, las metas nacionales de desarrollo acordadas en espacios de diálogo participativo, deben ser incorporadas en los procesos presupuestarios públicos de manera que se pueda asegurar su logro y sostenibilidad. Esto supone el diseño e implementación de presupuestos plurianuales que garanticen la coherencia y continuidad de la planificación del gasto público y, al mismo tiempo, protejan a los pobres de los ciclos y perturbaciones económicas, así como de las malas asignaciones presupuestarias<sup>1</sup>.

**Gestión por resultados.** La apropiación de las metas por parte de los países y la asignación sistemática de los recursos sociales no serían suficientes si no se cuenta con una administración pública cuyo desempeño esté basado en el alcance de resultados en vez del desarrollo de acciones operativas. Un enfoque de gestión basado en resultados debe ser puesto en práctica en los sectores públicos de la región, de manera que permita moldear estructuras organizacionales operativas flexibles y, así implementar el marco de desarrollo transversal provisto por los ODM.

**Monitoreo de los esfuerzos y resultados.** Finalmente, la elaboración de políticas y el control social de las acciones públicas orientadas a reducir la pobreza y promover la equidad social precisan estar basados en decisiones mejor informadas. Esto demanda la construcción de amplios sistemas de información, que de manera oportuna y confiable sean capaces de hacer seguimiento no

solamente a los resultados de las políticas públicas, sino también a los esfuerzos gubernamentales y los recursos financieros.

Se espera que la interacción de estos cuatro elementos contribuya a alcanzar las metas de desarrollo de manera efectiva. En última instancia, este logro está supeditado al diseño de un sistema de apalancamiento financiero internacional que constituya la piedra angular de su implementación y considere las restricciones fiscales actuales de la región y la experiencia reciente de la iniciativa para los países pobres muy endeudados (HIPC).

### Objetivos de Desarrollo del Milenio \*

1. Reducir la pobreza extrema y la hambruna
2. Lograr la educación primaria universal
3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en la sociedad
4. Reducir la mortalidad en la niñez
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades
7. Asegurar la sostenibilidad del medio ambiente
8. Desarrollar un esfuerzo conjunto a nivel mundial en beneficio del desarrollo

\* Para una nota técnica sobre sus metas e indicadores, refiérase a *Equidad*, vol. III, # 1, [http://www.iadb.org/sds/POV/news\\_22\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/POV/news_22_s.htm)



**Banco  
Interamericano  
de Desarrollo**

**Departamento de  
Desarrollo Sostenible**

### Unidad de Pobreza y Desigualdad

#### Misión

Por medio de su liderazgo técnico, la Unidad cumple su misión de apoyar la labor del Banco y sus gobiernos miembros en el área de la reducción de la pobreza, así como contribuir a realzar la calidad de las actividades financieras y no financieras del Banco para aumentar su impacto sobre la reducción de pobreza.

Gustavo Yamada, Jefe a.i.

Omar Arias

César Bouillon

Paz Castillo Ruiz

Hilda Guerrero

José A. Mejía

José Montes

Aura Oradei

Mauricio Saavedra

Ignacio Sánchez

Luis Tejerina

Tito A. Velasco

Este boletín es publicado semestralmente por la Unidad de Pobreza y Desigualdad del Departamento de Desarrollo Sostenible. Puede comunicarse con nosotros escribiendo a: [Povunit@iadb.org](mailto:Povunit@iadb.org) o ingresando a nuestra página de Internet: <http://www.iadb.org/org/sds/pov>.

**Editores:** Gustavo Yamada e Hilda Guerrero con la colaboración de César Bouillon y Luis Tejerina.

<sup>1</sup> Naciones Unidas, *Integración de las políticas sociales y económicas, Informe del Secretario General, E/CN.5/2002/3*, febrero 2002, Nueva York.

---

## Microfinanzas

*Cont. de la página 1*

diferentes, si bien complementarias: (i) ¿Son pobres los clientes de las IMFs, y qué tan pobres son?; (ii) ¿Cuál es el impacto de estas instituciones en la reducción de la pobreza?; (iii) ¿Son sostenibles las instituciones que focalizan a los pobres?; (iv) ¿Son importantes los productos no financieros?; y, (v) ¿Ayuda a los pobres la innovación de productos financieros? En términos de cobertura de gente pobre, varias instituciones en la región muestran evidencia de que más de la cuarta parte de sus clientes está por debajo de la línea de pobreza. Adicionalmente, este estudio utilizó datos de encuestas de hogares en la región para medir el desempeño de las IMFs en algunos países. Usando la encuesta del INE-2000 en Bolivia, fue posible identificar que mientras el 23% de los clientes de préstamos de los bancos comerciales en Bolivia están por debajo de la línea de pobreza, las IMFs, considerando el caso de todos los Fondos Financieros Privados y Cajas de Ahorros, tenían respectivamente 40.9% y 39.9% de sus clientes por debajo de la línea de pobreza, sugiriendo que las tecnologías utilizadas por estas instituciones sí están haciendo una diferencia en el caso de ese país. Sin embargo, los datos de países vecinos como Brasil y Perú, no son tan optimistas. Mientras que las IMFs VivaCred y Mi Banco, tienen 2.7% y 28% de sus clientes por debajo de la línea de pobreza, las encuestas nacionales de hogares (PPV-96/97 y CUANTO.ENNIV-97) sugieren que 2.9% y 24% de los individuos que adquieren créditos de instituciones financieras tradicionales (bancos y financieras) se sitúan por debajo de la línea de pobreza, sugiriendo que la profundidad de alcance de estas instituciones es menos impresionante que la de sus contrapartes en Bolivia. En términos de extrema pobreza, la mayoría de los estudios empíricos en la región sugieren que las IMFs son relativamente efectivas en alcanzar a los pobres pero no a los más pobres, y que se necesitan otros programas anti-pobreza cuando se quiere llegar a los más pobres.

Veinte de los veinticinco indicadores de resultados, relacionados al ingreso, gasto, activos o generación de empleo, presentaron efectos promedio positivos y significativos. De acuerdo a algunas estimaciones de evaluación de impacto, los clientes de MiBanco en Perú presentaron un incremento de 79% en sus ganancias mensuales, mientras que los clientes de FUNDAP en Guatemala presentaron un incremento de 34% en los ingresos mensuales del hogar. Sin embargo, es importante recordar que la más grande promesa de estas organizaciones, a saber, un impacto positivo con sostenibilidad financiera, no se ha terminado de cumplir. La mayoría de las instituciones comprometidas con la sostenibilidad cubren menos del 90% de sus costos financieros ajustados. Más aún, los programas que están cubriendo totalmente sus costos financieros, en la región y en el mundo, no son aquellos celebrados por servir a los clientes más pobres. En otras palabras, el doble objetivo de reducción de la pobreza con sostenibilidad financiera, aún es una quimera.

Sólo dos de los estudios revisados evaluaron el impacto de los productos no financieros provistos por las IMFs, y son necesarios más estudios en esta área para conocer mejor estos posibles efectos. Un estudio comparativo de bancos comunales en Nicaragua y Ecuador, que evaluaron el impacto de programas con capacitación obligatoria con instituciones similares sin productos no financieros complementarios, sugiere que la provisión de servicios complementarios, tales como educación y salud, pueden incrementar el efecto positivo del microcrédito en el hogar, en particular en el caso de resultados relacionados con la salud. Los efectos en alimentación y consumo total fueron ambiguos y estadísticamente no significativos. Otra pregunta que queda por responder es si estas actividades no financieras debieran ser ofrecidas por las instituciones especializadas, y no por las instituciones microfinancieras. Los diseñadores de política deben tener en cuenta que el crédito es sólo uno de los muchos productos que las IMFs pueden proveer a aquellos grupos que tradicionalmente son excluidos del sector financiero. Ahorro, depósitos y transferencias de dinero también pueden jugar un papel importante en ayudar a los pobres a enfrentar choques y aumentar sus ingresos. Un estudio de la expansión de Pahnal, un instituto mexicano de ahorros enfocado a clientes de bajos ingresos, mostró con un análisis riguroso que, provistos de instrumentos de ahorro creíbles y líquidos, los hogares pueden aumentar sus tasas de ahorro hasta en cinco puntos porcentuales y hasta en siete puntos porcentuales en el caso de los más pobres. Las microfinanzas están aquí para quedarse, y su inclusión en el menú de herramientas de los encargados de políticas de desarrollo, se está consolidando. Sin embargo, los límites y potencial de esta industria innovadora siempre deben ser evaluados para garantizar su efectividad. Una importante brecha en el conocimiento actual es el entendimiento del impacto en la pobreza de las IMF financiadas domésticamente, por ejemplo a través de recursos públicos.

---

## Educación

*Cont. de la página 1*

socio-económicos, que han dejado considerablemente rezagados a los sectores de bajos ingresos con respecto a clases medias; c) los déficits de cobertura de educación secundaria, la cual ha sufrido varias combinaciones de descuido presupuestario e incertidumbre curricular y de gestión en muchos países; d) los rezagos en la cobertura de educación básica en algunos países y grupos, particularmente en el caso de los niños, y sobre todo las niñas, de pueblos indígenas. Dados estos problemas, desde el punto de vista del desarrollo social de América Latina el tener más niños y jóvenes en las escuelas, durante el mayor tiempo posible, y el hacer de su experiencia en esas escuelas algo significativo en términos de aprendizaje constituye la definición misma de la contribución de la educación a mejorar las condiciones sociales de la región, y en particular a disminuir la desigualdad y a combatir la pobreza. La reciente experiencia de Brasil muestra que es posible avanzar en estos frentes de manera muy rápida, con impactos sociales considerables: Entre 1994 y el año 2000 la proporción de niños de 7 a 14 años matriculados en la escuela básica aumentó en ese país del 89 por ciento al 97 por ciento, la matrícula en educación secundaria creció 57 por ciento, la repitencia en educación básica descendió en 9 por ciento y las desigualdades regionales en educación se redujeron substancialmente. ¿Cómo? Sería muy largo detallar aquí la lista de programas que han formado parte de la estrategia educativa de Brasil durante la última década, pero vale la pena destacar el FUNDEF, que de alguna forma constituye un fundamento principal del ataque a las desigualdades educativas. Este Fondo, creado en 1996, establece un mínimo porcentual de la recaudación fiscal que debe destinarse por ley a educación

*Continúa en la página 4*

## Educación

Cont. de la página 3

básica, y establece un valor mínimo para el gasto por alumno por año que cada estado de Brasil debe alcanzar, más un mecanismo de compensación mediante el cual el gobierno federal suplementa recursos a aquellos que no consigan alcanzar el mínimo garantizado a todo niño de Brasil. Buena parte de los efectos de expansión de cobertura y mejoría de equidad en el sistema educativo mencionados se debe a los más abundantes recursos hechos posibles por el FUNDEF, y a la mejor distribución entre regiones, escuelas y niños que este implica.

**2. Prestar atención especial y canalizar recursos de forma preferencial hacia las escuelas que acogen a los niños con mayores desventajas sociales y económicas y sus familias:** Según un estimado conservador, unos 25 millones de niños de hasta 8 años de edad en América Latina viven en condición de pobreza. Muchos de estos niños están ingresando en los sistemas educativos de sus respectivos países, y, según el primer reto comentado arriba, el objetivo central de la política educativa es que todos terminen por incorporarse. Ahora bien, los niños que viven en la pobreza típicamente asisten a escuelas que tienen ínfimos recursos, cuyos maestros no están en lo absoluto preparados para tratar con ellos y que ofrecen una educación que es de calidad muy inferior al promedio del sistema. El resultado es que estas escuelas, que poco enseñan y mucho contribuyen al fracaso escolar temprano, terminan por formar parte del ciclo que perpetúa la pobreza, en lugar de ser un instrumento para romperlo. La buena noticia es que abundan modelos de políticas efectivas de comprobado impacto en América Latina que permiten ser razonablemente optimistas acerca de la posibilidad de implementar programas de educación compensatoria y focalizados en las escuelas que reciben los niños más pobres. Entre las iniciativas que podrían ser fuente de inspiración para todos aquellos tratando de actuar en este ámbito están el programa de 900 escuelas en Chile, la Escuela Nueva en las zonas rurales en Colombia, o Telesecundaria en las zonas rurales de México. Estos tres programas tienen gran escala, han mejorado el acceso y la calidad de la educación a grupos sociales pobres, reduciendo la distancia entre el desempeño escolar de niños socialmente desaventajados y el resto de los estudiantes. Junto con casos como éstos hay que mencionar el de ambiciosos programas «basados en la demanda» como el Progreso de México, el Bolsa Escola de Brasil o el Programa Nacional de Becas Estudiantiles de Argentina, que canalizan recursos directamente a familias de muy bajos ingresos para, entre otros objetivos, estimular la participación de los niños y jóvenes en el sistema escolar. Es interesante notar, además, que buena parte de programas basados en la demanda, que se proponen el enfrentamiento a la pobreza más allá del sólo ámbito educativo, cuentan con las escuelas como una pieza importante de su estrategia de implementación, lo que indica que el sistema escolar constituye en la región una de las pocas redes extendidas de acceso para la canalización de beneficios sociales a la población que vive en condición de pobreza. Cuantiosa investigación evaluativa acerca de todos los programas mencionados, y, en el caso del BID, experiencia de contacto directo con varios de estos programas como fuente de apoyo financiero y asistencia técnica, respalda la idea de que han logrado impactar favorablemente los indicadores sociales en sus respectivos países, y han mejorado el acceso y la permanencia de niños y jóvenes pobres en las escuelas. No faltan, de esta forma, elementos de inspiración para aquellos empeñados en hacer de la educación una pieza importante de planes para el combate a la pobreza y la desigualdad.

## Al Final de los Noventas: ¿Quién es más Vulnerable?

JOSÉ ANTONIO MEJÍA Y JOSÉ MONTES\*

El impacto de los recurrentes choques económicos en América Latina y el Caribe se ve claramente reflejado en los índices de pobreza. Lo que no es tan visible son las distintas estrategias que los hogares adoptan para mitigar los efectos de las crisis sobre su bienestar. Una de las estrategias más importantes es el aumento en su oferta de trabajo. Un análisis general, basado en la información obtenida de las encuestas de hogares de principios y finales de la década, muestra que se está dando una evolución en la composición y tamaño de los hogares que podría tener un impacto sobre la capacidad de los hogares para hacer frente a situaciones adversas. Ya que mientras la proporción de miembros del hogar en edad de trabajar sea mayor, mayor será la capacidad del hogar para compensar situaciones adversas, por ejemplo una disminución en sus ingresos se puede balancear mediante el aumento en el número de generadores de ingresos, y el desempleo de algún miembro se puede compensar mediante la inserción de otro en el mercado de trabajo.

Sin embargo, esta capacidad de ajuste es diferente en distintos tipos de hogares. En primera instancia están los hogares «nucleares» (padre y madre con o sin hijos) cuya proporción se ha mantenido alrededor de 58% en la región. En este grupo de hogares, aunque el tamaño promedio ha disminuido (5.1 a 4.7 personas), el número de miembros en edad de trabajar se ha mantenido constante (aproximadamente 2.8 por hogar) por lo que proporcionalmente el número de potenciales generadores de ingresos ha aumentado, lo que permitiría recurrir al mecanismo de protección social informal mencionado.

Por otro lado están los hogares con jefe sin cónyuge y los hogares unipersonales, los cuales por definición tienen un miembro en edad de trabajar menos y por ende son más vulnerables. A través de la década el porcentaje de hogares con jefe sin cónyuge en la región se mantuvo en 20 por ciento, de los cuales el 80% son encabezados por mujeres. En tanto que los hogares unipersonales tuvieron un pequeño aumento de 6.4 a 7.8 por ciento. Este último grupo está compuesto por igual número de hombres que de mujeres, sin embargo la edad promedio de los hombres es de 48 años, mientras que la de las mujeres es de 60.

Los datos sugieren que los hogares sin cónyuge y los hogares unipersonales, y en particular los encabezados por mujeres, se perfilan como un grupo vulnerable ante situaciones adversas. En total los hogares con jefatura femenina se han incrementado de 18.8 a 21.8 por ciento en los noventas. La evidencia muestra que estos hogares necesitarían el apoyo de redes de protección social formales ante la falta de alternativas al interior del hogar.

Estos resultados muestran en forma general la evolución de algunas características de los hogares en América Latina y el Caribe, sin embargo existe mucha información por estudiar. El análisis de las encuestas de hogares permitiría llegar a conclusiones más certeras sobre la forma en que los hogares de la región están cambiando, y las causas y consecuencias de esta transformación.

\*Ambos del Programa MECOVI.