

PROGRESA y sus efectos sobre el bienestar de las familias rurales en México

Emmanuel Skoufias

PROGRESA es uno de los principales programas del gobierno mexicano, orientado a desarrollar el capital humano de las familias de escasos recursos. El presupuesto de PROGRESA, de cerca de US\$ 777 millones, representó el 0.2 por ciento del producto interno bruto (PIB) de México en 1999. Para fines de ese mismo año, el programa incluía aproximadamente 2.6 millones de familias en casi 50,000 localidades en cerca de 2,000 municipalidades de México. Estos beneficiados representaban cerca del 40 por ciento de todas las familias rurales, lo que equivale a una novena parte del total de familias mexicanas.

PROGRESA representa un cambio significativo en los programas sociales del gobierno de México. En contraste con programas anteriores encaminados a combatir la pobreza, PROGRESA centra su atención en la comunidad y la familia a fin de asegurar que los recursos se dirijan a los hogares rurales que padecen pobreza extrema. Se seleccionan en primer lugar las comunidades utilizando un índice basado en datos censuales para medir su marginalidad económica. De estas comunidades se eligen las familias según sus datos socioeconómicos.

PROGRESA aborda varias dimensiones del capital humano al mismo tiempo, pues lleva a cabo intervenciones en la educación, la salud y la nutrición como parte de un esfuerzo integrado, encaminado a reducir los niveles presentes y futuros de pobreza. PROGRESA otorga sus beneficios exclusivamente a las madres porque reconoce el potencial de éstas para emplear los recursos de una manera eficaz y eficiente, de acuerdo con las necesidades inmediatas de la familia. La condición para recibir transferencias de dinero en efectivo y suplementos nutricionales son la asistencia regular de los niños a la escuela y las visitas a los centros de salud. PROGRESA es un programa de tipo integrado porque se cree que si se trabaja en todas las dimensiones del capital humano al mismo tiempo, se generan mayores beneficios sociales que si éstas son abordadas de manera aislada.

A principios de 1998, se le solicitó al Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) que ayudara a la administración de PROGRESA a dilucidar si el programa estaba “funcionando en la práctica como debía, según su diseño original”. En la publicación PROGRESA y sus impactos en el bienestar de las familias rurales en México, Emmanuel Skoufias sintetiza los hallazgos contenidos en una serie de informes preparados por el IFPRI para PROGRESA entre 1998 y 2000.

EVALUACIÓN DE PROGRESA

La evaluación que el IFPRI realizó de PROGRESA comprendió dos elementos cruciales. Primero, los investigadores adoptaron un diseño experimental al comienzo de la implementación del programa que les permitió medir el impacto de éste comparando los valores medios de indicadores clave de los resultados de las familias beneficiadas (el grupo estudiado) con los de familias similares que aún no participaban en el programa (el grupo testigo o de comparación). Segundo, los investigadores recabaron información de estos dos grupos de familias antes y después de la implementación del programa.

La muestra completa que el IFPRI empleó en la evaluación de PROGRESA consiste en observaciones repetidas (datos de panel) de 24,000 familias en 506 localidades de 7 estados mexicanos. Estas familias fueron entrevistadas periódicamente entre noviembre de 1997 y noviembre de 1999. Asimismo, se llevaron a cabo grupos de enfoque y talleres con los beneficiados, líderes locales, funcionarios de PROGRESA, trabajadores de clínicas de salud y maestros de escuela.

La mayoría de los hallazgos del IFPRI sugieren que el combinar intervenciones en los campos de la educación, la salud y la nutrición en el paquete integrado que aplica PROGRESA, ha tenido un efecto positivo significativo en el bienestar y el capital humano de las familias rurales de escasos recursos.

El análisis inicial del impacto de PROGRESA en la educación revela que éste ha incrementado significativamente la matrícula de niños y niñas (y particularmente de estas últimas) en la escuela, sobre todo a nivel de secundaria. La mayor parte de este incremento en la asistencia escolar se debe a que se ha reducido el trabajo que los niños y niñas, en especial los varones, realizan a fin de contribuir al ingreso familiar. Los resultados sugieren que, gracias a PROGRESA, los niños tendrán, en promedio, cerca de 0.7 años más de escolaridad. Tomando en cuenta que una mayor escolaridad se asocia con niveles más altos de ingresos, se estima que estos niños, a lo largo de su vida, ganarán un 8 por ciento más de ingresos debido a los beneficios que han recibido por medio de PROGRESA.

Como resultado de PROGRESA, está mejorando también la salud tanto de niños como de adultos. Entre los niños que gozan de los beneficios de PROGRESA, ha disminuido la prevalencia de enfermedades en un 12 por ciento y los adultos muestran una reducción del 19 por ciento en el número de días en que se reportan enfermos o incapacitados.

En el área de la nutrición, PROGRESA ha disminuido significativamente la probabilidad de un retraso del crecimiento en niños de 12 a 36 meses de edad. Asimismo, ha tenido grandes impactos en el consumo de alimentos, pues los beneficiados informan que su consumo calórico ha aumentado y que ingieren una dieta más diversa, que incluye frutas, verduras y carne.

Se efectuó también un detallado análisis de costos que arrojó pruebas fehacientes de que, en general, PROGRESA es administrado de forma eficaz en cuanto a los costos. De cada 100 pesos asignados al programa, solo 9 son "absorbidos" por gastos administrativos. Dada la complejidad del programa, este nivel de costos se puede considerar bajo.

IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS

Los programas encaminados a combatir la pobreza, como PROGRESA, forman un componente importante de la gama de mecanismos que el gobierno tiene a su disposición para redistribuir los ingresos y beneficios entre las familias y mejorar el capital humano. La evaluación de dichos programas puede mejorar su elaboración e implementación, con lo cual se intensificará su efecto en la pobreza familiar. Existen también razones sociales y políticas por las cuales se evalúan estos programas.

Uno de los resultados más relevantes de la evaluación que el IFPRI hizo de PROGRESA fue que el estado mexicano continuó con el programa a pesar del histórico cambio de gobierno que se dio como consecuencia de las elecciones del 2000. Las contundentes pruebas (sin precedentes) de que este programa dirigido a combatir la pobreza había tenido un efecto significativo en el bienestar y el capital humano de las familias rurales de escasos recursos, contribuyó a que el gobierno del presidente Fox decidiera continuar con PROGRESA (cuyo nombre cambió

a Oportunidades) y, después de mejorar su diseño, expandirlo para abarcar zonas urbanas pobres. A partir de 2005, Oportunidades incrementó su cobertura a un total de 5 millones de familias de escasos recursos.

La mayoría de las mejoras efectuadas se basaron en resultados que revelaron que era necesario perfeccionar algunos de los componentes estructurales de PROGRESA y su operación. Por ejemplo, al principio los beneficios educativos se otorgaban con la condición de que los niños asistieran regularmente a la escuela, pero sin mencionar el desempeño escolar.

Oportunidades mejoró este aspecto ligando los beneficios al desempeño –por ejemplo, otorgando bonos que fomentan que los niños completen y pasen el año escolar.

Pese a varias mejoras de este tipo, todavía quedan algunos problemas por resolver. Por ejemplo, el hecho de que el programa se concentre en ciertos grupos ha suscitado divisiones sociales entre los beneficiados y los no beneficiados. En las comunidades rurales de escasos recursos, suele ser preferible incluir a todos los residentes en el programa, en vez de discriminar entre las familias. Asimismo, se encontró que el programa no tuvo ningún impacto apreciable en las calificaciones que sacaron los niños de las localidades beneficiadas en los exámenes de aprovechamiento escolar. Así pues, para que el programa tuviese un efecto relevante en el capital humano infantil, habría que poner mayor atención en la calidad de la educación brindada en las escuelas.

La oportunidad de realizar una evaluación rigurosa de PROGRESA ha elevado el estándar para la elaboración y ejecución de las políticas sociales en México y América Latina en general. En consecuencia, los hacedores de políticas tienen ahora una mejor idea de los elementos básicos que constituyen un programa que podría combatir eficazmente la pobreza en el plazo corto y, quizá, en el largo también.

Copyright © 2005 International Food Policy Research Institute. Reservados todos los derechos.

INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE • 2033 K STREET, NW • WASHINGTON, DC 20006-1002 USA
Teléfono: +1-202-862-5600 • Fax: +1-202-467-4439 • ifpri@cgiar.org • www.ifpri.org

El IFPRI es auspiciado por el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR).

Para descargar o solicitar el documento por Internet: <http://www.ifpri.org/pubs/pubs.htm#rreport>

Si desea pedirlo por correo, por favor llene este cupón y envíelo al Servicio de Publicaciones del IFPRI.

Envíeme por favor un ejemplar del Informe de Investigación 139:
PROGRESA and Its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico, por Emmanuel Skoufias.

Nombre/Puesto _____

Organización _____

Dirección _____

Si no recibe su pedido en un plazo de dos semanas (en los EUA) o seis semanas (fuera de los EUA), le rogamos que nos lo haga saber.



INSTITUTO NACIONAL
DE INVESTIGACIÓN Y
TECNOLOGÍA AGRARIA
Y ALIMENTARIA (INIA)

El IFPRI® agradece especialmente el apoyo recibido por parte del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA), Ministerio de Ciencia y Tecnología, Madrid, España, para la traducción y la difusión de sus publicaciones.