



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*



INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN
SOBRE POLÍTICAS ALIMENTARIAS

opciones sostenibles para acabar con el hambre y la pobreza



MEXICO

PROGRESA

ROMPIENDO EL CICLO DE LA POBREZA



MINISTERIO
DE CIENCIA Y
TECNOLOGÍA

INSTITUTO NACIONAL
DE INVESTIGACION Y
TECNOLOGIA 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 este folleto.

Para muchas de las personas pobres del mundo, los programas públicos que ofrecen una red de seguridad son la única esperanza de alcanzar una vida libre de pobreza y desnutrición crónicas. Pero puede ser difícil lograr la combinación adecuada de incentivos y apoyo. La evaluación a fondo de PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación) realizada por el International Food Policy Research Institute (Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias – IFPRI) indica que los programas anti-pobreza que combinan las intervenciones en educación, salud y nutrición en un solo paquete, pueden tener bastante éxito mejorando la capacidad de las familias para salir de la pobreza en la que frecuentemente se ven atrapadas por generaciones.

En colaboración con el gobierno Mexicano, el IFPRI revisó rigurosamente el impacto de PROGRESA en la educación, nutrición, salud y pobreza rural, así como la operación general del programa. La evaluación se basó en repetidas encuestas a individuos de 24,000 hogares en 506 localidades en áreas cubiertas y no cubiertas por PROGRESA, seleccionadas al azar. Se realizaron entrevistas formales, entrevistas estructuradas y semi-estructuradas, grupos focales y talleres en siete Estados donde el programa se implementó por primera vez en forma piloto. La investigación comprendía una serie de preguntas sobre la efectividad de PROGRESA.

IMPACTO EN LA POBREZA

¿Beneficia PROGRESA a los pobres?

El enfoque de PROGRESA es bueno, en términos tanto de la selección de localidades donde es más probable encontrar hogares pobres, como de la selección de los hogares más pobres dentro de estas localidades. Aunque no es perfecto, el enfoque de PROGRESA es relativamente acertado. El programa es más exitoso en la identificación de hogares extremadamente pobres dentro de las localidades, que en la selección de hogares moderadamente pobres.

PROGRESA se acercó mucho más al ideal de focalización perfecta que cualquiera de los otros esquemas factibles de transferencia y focalización examinados. El método de PROGRESA redujo las medidas de pobreza y dio más importancia a hogares extremadamente pobres en comparación con otros métodos.

Skoufias, Davis, y Behrman 1999.

¿Reduce PROGRESA los niveles de pobreza?

Los resultados del impacto simulado de las transferencias de efectivo de PROGRESA muestran que las intervenciones de PROGRESA redujeron en aproximadamente 10% el número de personas con nivel de ingresos por debajo del nivel de pobreza. La profundidad de la pobreza se redujo un 30% y el índice de severidad se redujo 45%. En comparación, se observó que una transferencia sin enfoque reduce la profundidad de la pobreza en un 28% y su severidad en un 36%. Dado que estos indicadores dan mayor importancia a los más pobres entre los pobres, los resultados de la simulación sugieren que las mayores reducciones de pobreza de PROGRESA se están realizando en la población de más bajos recursos.

Skoufias 2001.

IMPACTO EN LA EDUCACION

¿Son mayores las tasas de participación en las localidades de PROGRESA?

Después de una serie exhaustiva de pruebas estadísticas, los investigadores concluyeron que, en todos los casos, PROGRESA ha tenido un efecto positivo en la inscripción tanto de niños como de niñas en escuelas primarias y secundarias.

A nivel de escuela primaria, donde las tasas de inscripción antes de PROGRESA ya eran de entre 90 y 94 por ciento, los métodos estadísticos que controlan la edad y antecedentes familiares de los niños, así como las características de sus comunidades, revelaron que PROGRESA logra aumentar la tasa de inscripción de niños varones en hasta 1.07 por ciento y de niñas en hasta 1.45 por ciento. A nivel de escuela secundaria, donde las tasas iniciales de inscripción antes de PROGRESA eran del 67 por ciento para niñas y 73 por ciento para niños, el aumento en efectos de inscripción fue de 7.2 a 9.3 puntos porcentuales para niñas, y de 3.5 a 5.8 para niños. Esto representa un aumento proporcional de más del 8 por ciento para inscripciones de niños y 14 por ciento para inscripciones de niñas.

Schultz 2000.

¿Hasta qué grado aumenta el nivel escolar como resultado de PROGRESA?

Si los efectos positivos del programa pudieran sostenerse durante el periodo de edad escolar de un niño, el efecto acumulado de logros educativos en un niño típico de un hogar pobre sería la suma del cambio estimado para cada nivel escolar. Sumando estos valores para los grados uno al nueve, los resultados de la investigación sugieren que el programa puede aumentar los logros educativos de individuos pobres de ambos sexos en 0.66 años adicionales de educación escolar. Las niñas, en particular, ganarán 0.72 años escolares para el noveno grado,



Fotografía: Rick Maiman, cortesía de David and Lucile Packard Foundation

mientras que los niños ganarán 0.64 para entonces. Dado que antes del programa un joven típico de 18 años lograba alrededor de 6.2 años de educación escolarizada, estos datos sugieren un aumento total de logro educativo de aproximadamente 10 por ciento.

Schultz 2000.

¿Afecta PROGRESA las tasas de abandono de estudios, avance de grado en grado, repetición de grados y re-iniciación de estudios?

El estudio encontró que los estudiantes de PROGRESA entran a la escuela a una edad más joven, experimentan menor repetición de grados y avanzan mejor de un grado a otro. Los estudiantes de PROGRESA han disminuido las tasas de abandono de estudios y han aumentado las de re-iniciación de estudios entre aquellos que dejaron sus estudios. El programa es especialmente efectivo en la reducción del abandono durante la transición de la escuela primaria a la secundaria. Además, a nivel de secundaria el programa parece ser más efectivo induciendo a los niños varones a que se inscriban al segundo y tercer años de secundaria, a pesar de que los beneficios otorgados son ligeramente mayores para las niñas. El estudio también encuentra que el programa es efectivo para estimular a quienes abandonaron sus estudios antes de la iniciación del programa a que los reinicien. No obstante, debe notarse que un análisis relacionado encontró que los impactos del programa en los individuos que anteriormente no asistían a la escuela, no son sostenibles con el paso del tiempo. Esto sugiere que quienes regresan a la escuela tienden a hacerlo sólo por un año y luego la abandonan nuevamente.

Behrman, Sengupta y Todd 2000.

MEXICO

¿Afecta PROGRESA el desempeño escolar?

Mientras que PROGRESA tiene un impacto significativo en el número de niños que se inscriben en la escuela, hasta ahora no muestra un impacto importante en el tiempo que los estudiantes pasan en la escuela o el tiempo que dedican a la tarea escolar después de clases. Esto sugiere que los impactos de PROGRESA consisten principalmente en aumentar el número de estudiantes en la escuela y reducir el número de niños que trabajan. Sin embargo, un número substancial de individuos continúa combinando el trabajo y los estudios bajo el programa. Es difícil cuantificar el análisis del desempeño de los estudiantes. Una revisión de las pruebas estandarizadas de desempeño mostró que PROGRESA no tuvo un impacto significativo en el mejoramiento de calificaciones de los estudiantes. Sin embargo, los análisis cualitativos de las opiniones de directores, maestros y administradores, indican que los estudiantes de PROGRESA han logrado resultados educativos positivos.

Skoufias y Parker 2001; Behrman, Sengupta, y Todd 2000.

¿Cuál es el impacto de PROGRESA sobre el intercambio entre la educación y el trabajo de los niños?

Los resultados muestran una reducción de la participación de los niños de PROGRESA en el mercado laboral, ya sean éstos varones o mujeres, y sus actividades asalariadas o no-asalariadas. Para los varones, la participación en la fuerza laboral muestra reducciones tan significativas como del 15 al 25 por ciento en relación a la probabilidad de participación antes de la existencia del programa. Para las niñas, a pesar de su menor nivel de participación en general antes del programa, se dan también reducciones significativas del trabajo infantil asociadas con PROGRESA. La reducción de la incidencia del trabajo infantil debida al programa PROGRESA fue responsable de un aumento de 65 por ciento (en noviembre de 1999) a 82 por ciento (en noviembre de 1998) en la inscripción escolar de niños varones.

Skoufias y Parker 2001.



Fotografía: Rick Maiman, cortesía de David and Lucille Packard Foundation

¿Qué tan efectivamente operó el componente educativo de PROGRESA?

Un análisis de las entrevistas a beneficiarios del programa sugiere que, por el lado de la oferta, el aumento en la demanda de educación generado por el programa no ha causado un deterioro en la calidad de los servicios educativos. En muchos casos parece haber ocurrido una mejora. Este punto de vista también es consistente con la evidencia proveniente de los datos cuantitativos de la encuesta a directores, siendo que la mayoría de las escuelas reportaron algunas mejoras en infraestructura y otros recursos, a pesar de una posición inicial pobre. Por el lado de la demanda, el programa permite que aquellos padres de familia que siempre estuvieron motivados a enviar a sus niños a la escuela y aquellos estudiantes que siempre quisieron una educación, continúen con la educación. El subsidio para la educación (o beca) parece haber sido efectivo en aumentar la demanda.

En general, los maestros y las familias consideraron el programa benéfico para las comunidades y estuvieron a favor de una mayor participación en el mismo. Maestros y familias invariablemente estuvieron de acuerdo con los objetivos del programa, así como con las condiciones en las cuales se hicieron las transferencias. Algunos incluso propusieron requisitos adicionales, tales como vincular las becas con el desempeño académico. La mayoría estuvieron a favor de las transferencias de dinero, aunque la preocupación sobre cómo los hogares gastan su dinero se reflejó en la sugerencia de que se introdujeran cupones de alimentos o educación.

Adato, Coady y Ruel 2000.



IMPACTO

EN LA SALUD, LA NUTRICION Y LA UTILIZACION DE SERVICIOS DE SALUD

¿Cuál ha sido el impacto de PROGRESA en la salud de niños y adultos?

La frecuencia y duración de enfermedades tienen efectos profundos en el desarrollo y la productividad. El análisis indica que una mejor nutrición y el cuidado preventivo en las áreas donde opera PROGRESA han permitido que los niños más pequeños sean más resistentes a las enfermedades. Los niños de PROGRESA entre cero y cinco años de edad tienen una incidencia de enfermedades menor en un 12 por ciento a la de los niños fuera de PROGRESA. Además, los miembros adultos de hogares beneficiarios demostraron estar significativamente más sanos. En promedio, los beneficiarios adultos de PROGRESA tienen 19 por ciento menos días en los que les es difícil realizar sus actividades diarias debido a enfermedad, 17 por ciento menos días de incapacidad y 22 por ciento menos días en cama, en comparación con los individuos fuera de PROGRESA. Los participantes adultos de PROGRESA son capaces de caminar sin cansarse aproximadamente siete por ciento más que los no beneficiarios.

Gertler 2000.

¿Ha tenido PROGRESA un impacto en el uso de las clínicas de salud?

En enero de 1996, más de un año antes de que PROGRESA iniciara, el promedio de visitas a clínicas era idéntico en las localidades control y en las atendidas posteriormente. En 1998, el primer año completo en que PROGRESA operaba en las localidades atendidas, las tasas de visitación en las comunidades de PROGRESA crecieron más rápidamente que en las áreas de control.

Además, se observó un aumento significativo de visitas de monitoreo nutricional, índices de inmunización y cuidado prenatal. Con respecto a éste último, el análisis indica que PROGRESA incrementó el número de primeras visitas durante el primer trimestre de embarazo en aproximadamente un ocho por ciento. Este cambio hacia el cuidado prenatal temprano redujo el número de primeras visitas durante el segundo y tercer trimestres de embarazo.

Gertler 2000.



¿Están los suplementos nutritivos de PROGRESA teniendo un impacto en el crecimiento infantil? ¿Cómo una mejor nutrición habrá de beneficiar a los niños en el futuro?

Los datos sugieren que PROGRESA ha tenido un impacto significativo en el aumento del crecimiento infantil y en la reducción de la probabilidad de atrofiar el crecimiento en el rango de edad crítico de los 12 a los 36 meses. Las estimaciones indican un aumento en el crecimiento medio anual de aproximadamente 16 por ciento.

El análisis indica que PROGRESA puede estar teniendo un efecto importante en la productividad de por vida y las ganancias potenciales de quienes actualmente son niños pequeños de hogares pobres. IFPRI estima que el impacto de los suplementos nutritivos por sí solo podría generar un aumento del 2.9 por ciento en las ganancias vitalicias.

Behrman y Hodinott 2000.

MEXICO

¿Qué tan efectivamente opera el componente de salud y nutrición de PROGRESA?

En 1999 se reportó que el registro de beneficiarios alcanzó 97 por ciento y los profesionales de la salud informaron que hubo pocos problemas con el llenado de formularios. Se encontró que los seminarios o pláticas de educación sobre salud estuvieron ampliamente disponibles, efectivos y muy populares entre los beneficiarios, administradores y profesionales de la salud. Sin embargo, se reportaron algunos problemas con las pláticas. En algunos casos resultó culturalmente problemático para los doctores varones hablar a las mujeres sobre planificación familiar y pruebas de Papanicolaou. Y los beneficios de PROGRESA en el área de salud y nutrición se extendieron más allá del programa, ya que algunas personas no-beneficiarias también participaron en los seminarios.

Los suplementos nutritivos para las madres y sus hijos son muy populares entre los beneficiarios, sin embargo, algunos obtienen sólo una fracción de la ración diaria que se supone deben recibir del programa. Algunas encuestas revelaron que a las familias se les acaban los suplementos, los comparten con otros miembros del hogar o los diluyen, disminuyendo así su efectividad. Parece ser también que los suplementos se distribuyen a no-beneficiarios, sin importar su estado nutricional.

Adato, Coady y Ruel 2000.

IMPACTO EN LOS HOGARES

¿Han cambiado los patrones de consumo de alimentos y bienes duraderos después de que PROGRESA inició sus operaciones?

El análisis de datos provenientes de tres entrevistas después del inicio de PROGRESA muestra que el nivel promedio de consumo (incluyendo compras y consumo de la propia



Fotografía: Patricia Poppe, JHU/CCP

producción) aumentó de casi 14.5 por ciento.

De noviembre de 1998 a noviembre de 1999 los gastos medios en alimentos aumentaron de 2 a 10.6 por ciento en hogares de PROGRESA, en contraste con hogares fuera del programa. Los hogares en PROGRESA no sólo están aumentando la adquisición general de alimentos, sino que también están mejorando la calidad dietética a cambio del simple insumo de calorías. El aumento en el consumo de los hogares lo genera principalmente el mayor gasto en frutas, verduras, carne y productos animales. Para noviembre de 1999, la adquisición media de calorías había aumentado 7.8 por ciento. Estos resultados cuantitativos a partir de entrevistas de siete días, refuerzan la opinión de los beneficiarios de que el acceso a PROGRESA ha significado que ellos comen mejor.

Hoddinott, Skoufias y Washburn 2000.

¿Tiene PROGRESA un efecto en el patrón de toma de decisiones o de trabajo dentro de un hogar?

Las transferencias monetarias de PROGRESA son cruciales para el cambio en los patrones de toma de decisiones dentro de los hogares. Aunque el hecho de residir en una localidad de PROGRESA ha demostrado no tener un efecto en los patrones de toma de decisiones, el ser un hogar de PROGRESA disminuye la probabilidad de que el esposo sea el único que toma decisiones. En las familias PROGRESA, con el paso del tiempo es menos probable que los esposos tomen solos las decisiones, particularmente las que afectan a los hijos. Las entrevistas indican también que, con el tiempo, aumenta la



Fotografía: Patricia Poppe, JHU/CCP

probabilidad de que las mujeres decidan por sí solas sobre el uso de ingresos adicionales.

Los análisis estadísticos del uso del tiempo por los participantes del programa demuestran que el tiempo necesario para satisfacer las obligaciones del programa es significativo para las mujeres. Las mujeres en PROGRESA tienden a reportar mejor el tiempo invertido en llevar a algunos miembros de la familia a la escuela, a la clínica y otros lugares; también tienden a participar más en las faenas comunitarias.

Además, parece que PROGRESA no ha creado incentivos negativos para el trabajo. El análisis de datos antes y después de la operación del programa muestra que las tasas de participación en la fuerza laboral no han disminuido ni en los hombres ni en las mujeres. Estos resultados pueden reflejar, en parte, el diseño de PROGRESA, el cual garantiza beneficios a las familias por tres años, sin importar los ingresos y ganancias familiares durante su participación en el programa.

Adato 2000; Adato et al. 2000; Parker y Skoufias 2000.

¿Qué tan costoso es PROGRESA?

Los costos programáticos de PROGRESA se analizaron calculando las proporciones costo-beneficio incurridas al transferir dinero a los beneficiarios. IFPRI encontró que por cada 100 pesos asignados al programa, 8.2 pesos correspondían a gastos administrativos o programáticos.

La importancia relativa de los distintos costos de actividades puede identificarse comparando las

proporciones costo-beneficio de distintos programas hipotéticos con aquellas del programa real, el cual está dirigido a grupos específicos y ofrece transferencias condicionales de efectivo. El mayor componente en el costo de actividad es el relacionado a la focalización del programa hacia determinados hogares. Este componente constituye casi un 30 por ciento de los costos del programa. Los costos relacionados con hacer que el programa sea condicional, constituyen 26 por ciento de los gastos.

Cuando se agregan a los costos del programa los costos adicionales que el programa trajo a la familia (costos privados), la proporción total costo-beneficio aumenta aproximadamente de 27 por ciento.

En general, los costos administrativos empleados para realizar las transferencias a los hogares pobres parecen ser pequeños con relación a los costos incurridos por programas anteriores y por programas dirigidos a grupos particulares en otros países.

Coady 2000.

Documentos de apoyo a la evaluación de PROGRESA por parte del IFPRI

Adato, M. 2000. The Impact of PROGRESA on Community Social Relationships. September. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Adato, M., D. Coady, and M. Ruel. 2000. Final Report: An Operations Evaluation of PROGRESA from the Perspective of Beneficiaries, Promotoras, School Directors, and Health Staff. August. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Adato, M., B. de la Brière, D. Mindek, and A. Quisumbing. 2000. Final Report: The Impact of PROGRESA on Women's Status and Intrahousehold Relations. August. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Behrman, J., P. Sengupta, and P. Todd. 2000. The Impact of PROGRESA on Achievement Test Scores in the First Year. September. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Behrman, J., and J. Hoddinott. 2000. An Evaluation of the Impact of PROGRESA on Pre-School Child Height. July. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Coady, D. 2000. The Application of Social Cost-Benefit Analysis to the Evaluation of the Human Capital Impacts of PROGRESA. March. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Gertler, P. J. 2000. Final Report: The Impact of PROGRESA on Health. November. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Hoddinott, J., E. Skoufias, and R. Washburn. 2000. The Impact of PROGRESA on Consumption: A Final Report. September. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Parker, S., and E. Skoufias. 2000. The Impact of PROGRESA on Work, Leisure, and Time Allocation. October. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Schultz, T. P. 2000. Final Report: The Impact of PROGRESA on School Enrollments. April. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Skoufias, E. 2001. PROGRESA and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: A Synthesis of the Results of an Evaluation by IFPRI. December. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Skoufias, E., B. Davis, and J. Behrman. 1999. Final Report: An Evaluation of the Selection of Beneficiary Households in the Education, Health, and Nutrition Program (PROGRESA) of Mexico. June. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Skoufias, E., and B. McClafferty. 2001. Is PROGRESA Working? Summary of the Results of an Evaluation by IFPRI. International Food Policy Research Institute.

Skoufias, E., and S. Parker. 2001. Conditional Cash transfers and the Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the PROGRESA Program in Mexico. *Economia: Journal of Latin America and the Caribbean Economic Association*. Vol. 2, No. 1. 1 (pages 45–96).



Cita sugerida: *PROGRESA: Rompiendo el ciclo de la pobreza* (Washington, DC: IFPRI, 2002).

Fotografía de la portada: Patricia Poppe, JHU/CCP

Diseño: Joan K. Stephens



**INTERNATIONAL FOOD
POLICY RESEARCH INSTITUTE**
2033 K Street, NW
Washington, DC 20006-1002 USA

Teléfono: +1-202-862-5600
Fax: +1-202-467-4439
Correo electrónico: ifpri@cgiar.org
Web: www.ifpri.org

IFPRI[®] is a
**FUTURE[™]
HARVEST**
Center