

# SERVICIOS DE SALUD PARA LOS POBRES

2007

## México

### Pagar a los pobres para que usen los servicios de salud—Transferencias condicionadas en efectivo para la salud y la educación

*Regala un pescado a un hombre y le darás alimento para un día, enséñale a pescar y lo alimentarás para el resto de su vida.*

—PROVERBIO CHINO

Para luchar contra la tasa de pobreza persistentemente alta del país y reemplazar el conjunto de programas de subsidios para adquisición de alimentos y otros programas de reducción de la pobreza que no dieron resultado, en 1997 México emprendió el Programa de Educación, Salud y Alimentación (“PROGRESA”). Los programas que precedieron a PROGRESA estaban mal orientados, eran caros e ineficientes. Los gastos administrativos insumían la tercera parte del presupuesto y en lugar de impartir conocimientos que pudieran ayudar a los pobres a salir de la pobreza, los viejos programas permitían repartir dádivas y brindaban tan sólo alivio temporario.

PROGRESA ha reemplazado los subsidios con las transferencias condicionadas en efectivo a fin de promover y permitir a los hogares invertir en educación, nutrición y atención médica, es decir en el denominado “desarrollo de la capacidad humana”. En lugar de regalar a hombres y mujeres el proverbial pescado que les dará alimento para un día, ellos aprenderían “a pescar” y así se alimentarían para el resto de sus vidas.

Desde su inicio ha crecido constantemente. Logró sobrevivir un cambio importante de poder, al dejar el gobierno el partido político que lo había creado (en 2001 se cambió el nombre del programa, PROGRESA, por el de Oportunidades). Ahora con él se atiende a más de 20 millones de personas, o sea aproximadamente la quinta parte de la población

de México. Los logros se alcanzaron a un costo administrativo relativamente moderado. En general, los gastos administrativos se han mantenido por debajo del 10% del total de gastos del programa.

#### Selección de beneficiarios

Para asegurar que los beneficios del programa lleguen efectivamente a las personas pobres, en PROGRESA primero se seleccionaron a las aldeas, y luego a las familias.

1. Las aldeas pobres se identificaron mediante un puntaje de la comunidad, teniendo en cuenta los datos del censo nacional sobre, por ejemplo, nivel de instrucción, ocupación, vivienda y situación sanitaria. Se seleccionó para participar a las aldeas de puntaje más bajo que se encontraban a una distancia razonable de los centros de educación y de salud.
2. Dentro de las aldeas elegibles, se seleccionó a las familias mediante un “sistema de comprobación indirecta de los medios económicos”. Se recopiló información estrechamente vinculada con los ingresos de los hogares en un censo especial de la comunidad, la que después se reunió en una clasificación de la pobreza. Los hogares de clasificación más baja estuvieron en condiciones de ser incluidos. Originalmente se incluyó a aproximadamente la mitad de los hogares de las aldeas elegibles. Sin embargo, después de protestas locales, en el marco de PROGRESA se revisaron los criterios de selección y alrededor del 80% de los hogares de las comunidades seleccionadas reunieron las condiciones exigidas. Por lo tanto, la selección de



las comunidades revistió mucha más importancia que la identificación de los hogares para determinar la eficacia de la focalización de PROGRESA.

En 2001, cuando PROGRESA pasó a llamarse Oportunidades, el programa se extendió a las zonas urbanas.

### **Determinación y distribución de los beneficios**

Los beneficios del programa se diseñaron para promover el desarrollo humano a largo plazo, así como también la reducción de la pobreza, y para permitir un alivio inmediato de la pobreza. Las mujeres de las familias beneficiarias eran elegibles para recibir pagos periódicos en efectivo únicamente si actuaban para mejorar el nivel de educación, el estado de salud y de nutrición, propios y de sus familias. En consecuencia, los beneficios pagados en virtud del programa fueron “transferencias condicionadas en efectivo”, pagadas a los participantes si mantenían a sus hijos en la escuela y obtenían atención médica para sus familias.

Los beneficios recibidos se destinaban a:

- *Salud.* Una familia elegible recibía un pago mensual en transferencias en alimentos por valor de 125 pesos (US\$12) si cada hijo tenía entre dos y cuatro controles sanitarios anuales y cada adulto un control sanitario anual. Sin embargo, las mujeres embarazadas debían hacerse siete controles prenatales y después del parto. A los niños pequeños se les suministraban suplementos nutricionales.
- *Educación.* Se pagaban hasta 305 pesos (US\$28) mensuales por cada hijo que cursara entre el tercero y el noveno grados, siempre que el niño asistiera por lo menos al 85% de las clases del correspondiente año escolar. Los pagos eran más altos para los grados superiores y también en el caso de las niñas.

Con el nuevo programa Oportunidades se extendieron los subsidios de educación al nivel secundario. El gobierno de Fox también anunció un nuevo componente de Oportunidades denominado “Jóvenes con oportunidades”, un plan de ahorro para los estudiantes secundarios participantes que aumenta cada año, desde el noveno grado hasta el momento de la graduación.

De acuerdo con el programa, el monto del pago a cada beneficiario se basaba en la información sobre asistencia que presentaran electrónicamente los docentes de las escuelas y el

personal sanitario en los centros donde el beneficiario se registrara en el programa. Los fondos se telegrafaban a centros locales de distribución donde los beneficiarios cobraban sus pagos. Cuando llegaban los fondos, los beneficiarios eran notificados por sus voluntarios electos de la comunidad que también desempeñaban muchas otras funciones de enlace entre los administradores del programa y los beneficiarios. En general, estas “transferencias condicionadas en efectivo” representaban alrededor del 20% de los ingresos de las familias participantes.

### **Desafíos de la ejecución**

La ejecución de un programa tan distinto de sus predecesores planteó muchos desafíos. El procedimiento indirecto complejo y tecnocrático utilizado para identificar a los beneficiarios tuvo que explicarse a los residentes de la comunidad a fin de que pudieran entenderlo y aceptaran su legitimidad. Esta fue una de las razones por la que los administradores del programa se vieron obligados a incluir a más personas de las previstas originalmente, atenuando de esa manera (aunque de ninguna manera anulando totalmente) la eficacia tenida en mira.

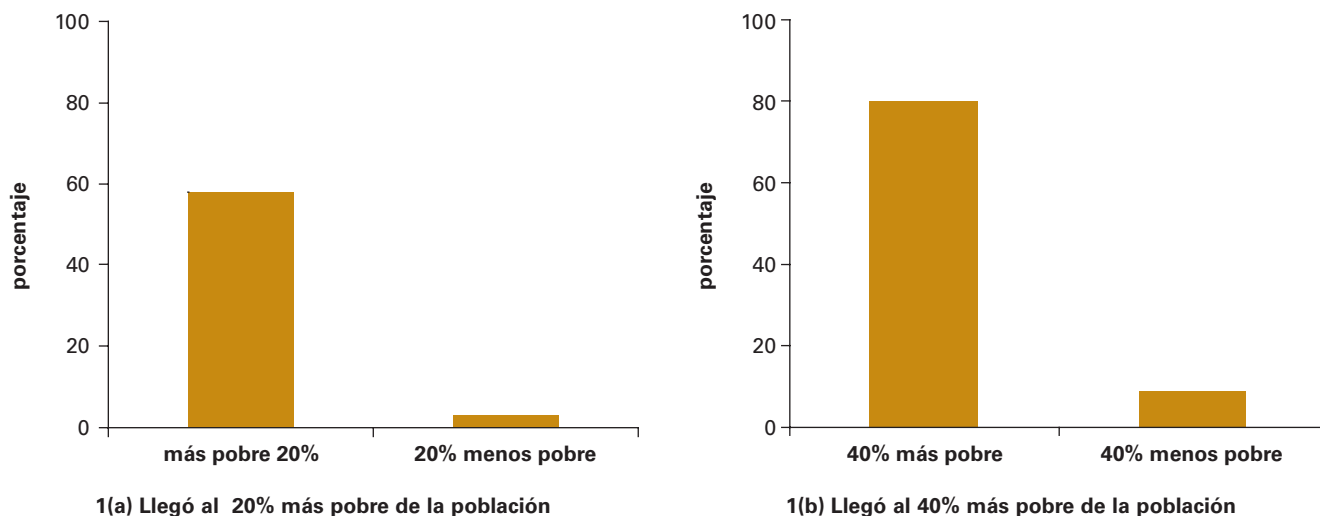
El pago oportuno de los beneficios fue otro desafío. Al principio, hubo demoras en varias etapas: dentro de la comunidad para presentar los formularios llenados a las autoridades del programa, y en la oficina central para emitir los pagos una vez recibidos los formularios. Otra limitación conexas fue la cantidad de centros de distribución de los fondos, que solían estar lejos del domicilio de los beneficiarios. Con el tiempo se abrieron más centros de distribución que los previstos para contrarrestar el descontento de los beneficiarios.

Otros problemas fueron mantener actualizadas las listas de hogares elegibles y vigilar la eficacia e integridad de los procedimientos utilizados para identificar y pagar a los beneficiarios. En las primeras evaluaciones no se identificaron problemas serios de eficacia ni integridad procesales, pero estas cuestiones continuaron siendo importantes inquietudes para los administradores del programa.

### **Logros del programa**

A pesar de estas limitaciones, el programa creció constantemente y continuó con firmeza después de la asunción del nuevo gobierno. El programa fue evaluado mediante encuestas de hogares justo antes de su inicio y dos años después en 320 aldeas que habían recibido servicios y 186 que no los habían recibido. Estas encuestas y otros estudios de evalua-

Gráfico 1. PROGRESA/Oportunidades, con la mira puesta en llegar a los pobres



Fuente: Coady, Filmer y Gwatkin, 2005.

ción indicaron que la mayoría de los beneficios del programa habían tenido por destinatarias a familias pobres y que el programa permitió lograr: i) aumentos notables de la matrícula escolar, especialmente en el nivel escolar medio; ii) disminución de los niveles de enfermedad y malnutrición infantil, y iii) reducciones de la pobreza.

*Nivel sin precedentes de llegada a los pobres.* Con el programa se atiende a más de 20 millones de personas, o sea actualmente a la quinta parte de la población de México. Los pagos efectuados a través del programa constituyen del 20% de los ingresos de los hogares que los reciben.

En el Gráfico 1 se resume el historial de llegada a los pobres de PROGRESA. Como puede observarse, casi el 60% de las personas beneficiadas con el programa pertenecían al 20% más pobre de la población de México. El 80% de los beneficiarios se encontraban entre el 40% más pobre de los habitantes del país. Con el programa también se lograron mejoras muy apetecidas de los indicadores de los resultados; una de ellas es la reducción del 45% de la gravedad de la pobreza.

Los principales factores responsables de estos resultados tan progresivos fueron la selección de aldeas pobres y las condiciones que vinculaban el pago de beneficios a la participación de los niños en programas de educación y salud (ya que las personas pobres tienen más hijos que los que se encuentran en mejor posición económica). La atención pres-

tada a la elección de familias pobres dentro de las aldeas revistió menos importancia (puesto que la mayoría de las familias en las aldeas seleccionadas eran pobres, y el programa no se aplicó en zonas de ingresos más altos).

*Logros sin precedentes en materia de salud de niños y adultos.* La enfermedad afecta profundamente el desarrollo del niño y la productividad de los adultos. Como consecuencia de la mejor nutrición y atención preventiva, los niños que participaron en PROGRESA/Oportunidades tienen menos enfermedades que los que no participaron en ellos desde su nacimiento hasta los cinco años de edad. Se informó de un aumento de 16% de la tasa anual de crecimiento de los niños en sus primeros entre 12 y 36 meses, así como también una reducción de entre 20% y 25% de la incidencia de enfermedades en los niños desde su nacimiento hasta los cinco años de edad. Los adultos de los hogares participantes en el programa tienen un número 17% menor de días de enfermedad incapacitante para el trabajo que los adultos no participantes en PROGRESA/Oportunidades.

*Logros sin precedentes en materia de educación.* Con el programa aumentó la matrícula de niños y niñas a nivel tanto primario como secundario. En el nivel primario, donde las tasas de matrícula ya eran elevadas desde el principio, con el programa se dio a éstas un gran impulso: 1,07% en el caso

de los niños y 1,45% en el caso de las niñas. En el nivel secundario, la matrícula creció 8% en el caso de los niños y 14% en el de las niñas. El aumento del nivel de instrucción de niños y niñas se estimó en 10%, de un punto de partida de aproximadamente 6,2 años para los jóvenes de un promedio de 18 años de edad.

Los estudiantes comprendidos en este programa comienzan la escuela a una menor edad, repiten menos grados y abandonan la escuela con menos frecuencia, especialmente entre la escuela primaria y la secundaria, que los niños de otros grupos de México. A pesar de que se otorgaban mayores incentivos financieros a las niñas para que continuaran su educación de nivel secundario, con el programa al parecer se alentó más a los niños que a las niñas a permanecer en la escuela.

Si bien con el programa se elevó el número de niños que permanecen en la escuela, el impacto que pueda haber tenido en el desempeño escolar es difícil de cuantificar. Los puntajes de las pruebas no mejoraron notablemente, pero los docentes y demás personal entrevistado de las escuelas consideraron que los estudiantes de todos modos se habían beneficiado con el programa. El empleo de niños y niñas en puestos asalariados y no asalariados se redujo porque un mayor número de ellos permanecía en la escuela en las aldeas comprendidas en PROGRESA/Oportunidades.

### Enseñanzas aprendidas

Los efectos positivos de PROGRESA/Oportunidades revelan que los programas de esta naturaleza de transferencias condicionadas en efectivo pueden ser un instrumento viable y

eficaz tanto para reducir la pobreza actual como para mejorar el futuro de los niños, gracias al aumento de las inversiones en su salud y educación. La experiencia recogida con PROGRESA/Oportunidades también revela que es factible llevar a cabo un programa focalizado de transferencias condicionadas en efectivo en muy gran escala aún dentro de zonas pobres y remotas que cuentan con pocos servicios, y sobre todo en un país en desarrollo con un limitado estado asistencial (Scott, 2003).

Entre los factores importantes detrás del éxito del programa se cuenta el hecho de que desde el principio del programa se había planeado una evaluación inicial. Esto aseguró la viabilidad de contar con un grupo de control y también que los resultados se obtuvieran en una etapa temprana del programa, cuando es más fácil introducir cambios en los programas y cuando éstos pueden ser más susceptibles de sufrir reducciones presupuestarias. También fue importante lograr la participación de representantes prestigiosos de los círculos académicos en la evaluación, puesto que esto torna más difícil cuestionar la credibilidad de los resultados.

---

Esta sinopsis tiene por objeto resumir las prácticas recomendadas en materia de salud, nutrición y población. Es una adaptación del trabajo de David P. Coady, Deon P. Filmer y Davidson R. Gwatkin, "PROGRESA for Progress: México's Health, Nutrition, and Education Program," *Development Outreach* 7 (2 de mayo de 2005): 10-12; con acceso el 15 de noviembre de 2006 en [www1/worldbank.org](http://www1.worldbank.org); "Alleviating Structural Poverty in Developing Countries: The Approach of PROGRESA in Mexico," de David Coady, documento de antecedentes para el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004, y "Mexico's Oportunidades Program" presentado en la Conferencia de Shanghai: Serie de estudios de casos 2005. Las opiniones expresadas en esta nota no representan necesariamente la posición del Banco Mundial.

