

Resumen de Políticas

PROSPERA Programa de Inclusión Social: Combate a la pobreza con perspectiva de género¹

1. Antecedentes

A partir de la década de los setenta, el gobierno mexicano comenzó un proyecto que ha continuado hasta nuestros días: la disminución y eventual eliminación de la discriminación contra la mujer. En 1975, la Ciudad de México fue sede de la *I Conferencia Internacional de la Mujer*, en la cual se sentaron las bases de los acuerdos promovidos, posteriormente, durante la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés). En esta Convención, México, junto con otros países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), coincidieron en la importancia de la igualdad de género para el desarrollo económico, político y social. Sin embargo, no es sino hasta la década de los 90, durante la *IV Conferencia Internacional de la Mujer*, realizada en Beijing, China, cuando 189 países, incluyendo México, se comprometieron a implementar acciones encaminadas a garantizar los derechos de las mujeres y la igualdad de género, mediante la suscripción de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (PAB). Esta plataforma marcó la pauta sobre los temas que requerían atención más urgente, entre los cuales destacaron, en el caso de las mujeres adultas, temas relacionados con derechos humanos, pobreza, salud,

¹ El presente documento fue elaborado por las siguientes investigadoras: Dra. Erika Arenas, Dra. Graciela Teruel y Mtra. Karla Renata Flores. Lo anterior, en el marco de un proyecto de colaboración entre la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social y la Universidad Iberoamericana, A.C.

empoderamiento y violencia, así como el tema de las niñas en materia de educación (ONU, 2012).

En este contexto, dos años después de la PAB, el gobierno mexicano lanzó una estrategia para el combate a la pobreza -que más adelante se convertiría en un modelo a seguir a nivel mundial-: “PROSPERA Programa de Inclusión Social” (PROSPERA) (denominado en ese entonces Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá). Inspirado en los compromisos adquiridos en la PAB, este Programa incorporó en su diseño original, una perspectiva de género. Mediante este Programa, se pusieron en marcha acciones concretas, orientadas a promover la equidad de género, tanto de las madres de familia de los hogares beneficiarios, como de sus hijas.

2. PROSPERA y el empoderamiento de las mujeres adultas

Desde su inicio en 1997 y hasta el día de hoy, la estrategia de PROSPERA para combatir la pobreza ha consistido principalmente en otorgar directamente a las madres de familia de los hogares beneficiarios transferencias monetarias condicionadas. La decisión de transferir el dinero a las madres de familia fue respaldada por evidencia empírica que mostraba que un mayor control de las mujeres sobre los recursos económicos del hogar, modifica los patrones de gasto de las familias, lo cual se traduce en efectos positivos en la nutrición y educación de sus hijas e hijos (Lundberg et al., 1997; Thomas, 1990; Duflo, 2000; Haddat, Hodinnot y Alderman, 1997).

Tres años después de la puesta en marcha del Programa, diversas evaluaciones documentaron que la estrategia de otorgar transferencias monetarias a las madres

de familia de los hogares beneficiarios tuvo un efecto de empoderamiento en las mujeres (De la Brière y Quisumbing, 2003; Attanasio y Lechene, 2002; Rubalcava et al., 2004), ya que, tener control sobre el gasto del ingreso extra del hogar, incidió en que participaran de manera más activa en la toma de decisiones sobre el

consumo, inversión y ahorro del mismo. El mayor ejercicio de poder en estas decisiones tuvo efectos positivos en el capital humano de los miembros del hogar y en las inversiones del hogar a mediano y largo plazo. Por ejemplo, en materia de nutrición, se observó (en el corto plazo) que, en comparación con hogares no beneficiarios, los hogares beneficiarios del Programa obtuvieron 10% más calorías provenientes de productos animales, 17.5% más calorías provenientes de frutas y vegetales, y 3.1% más calorías provenientes de granos, lo que resultó en un total de 3.3% más calorías (ver Figura 1) (Hoddinott y Skoufias, 2004). Asimismo, se observó que el Programa favoreció el consumo de carne y la reducción en el consumo de tortillas (Rubalcava et al., 2004). Adicionalmente, se encontró un aumento en la proporción del gasto destinado a la compra de ropa y calzado para niños, así como en la proporción de gastos destinados a su educación (Rubalcava et al., 2004).

<Insertar Figura 1>

Más aún, las evaluaciones de impacto encontraron que, otorgar las transferencias monetarias a las madres de familia de los hogares beneficiarios, incidió en el incremento de las inversiones del hogar en ganado pequeño, el cual típicamente está al cuidado de las mujeres en las áreas rurales del país (Rubalcava et al., 2004). Específicamente, un incremento de 1,000 pesos en el ingreso del hogar proveniente de PROSPERA, aumentó la probabilidad de poseer aves de corral en 3.6% y de poseer ganado porcino en 14.8% (ver Figura 2). La evidencia de estas

evaluaciones, además de confirmar que el mayor control de las mujeres sobre los recursos del hogar conduce a mayores niveles de inversión en capital humano y en bienes de consumo, sugiere que, a nivel poblacional, la participación de la mujer en las decisiones de ahorro e inversión puede tener efectos positivos en el crecimiento económico en el mediano y largo plazo.

<Insertar Figura 2>

Para recibir las transferencias monetarias, las madres de familia de los hogares beneficiarios, quienes son, en su mayoría, las titulares del Programa, asumen una serie de responsabilidades entre las que destacan su asistencia periódica a consultas médicas y a talleres educativos sobre alimentación, prevención de la salud y salud reproductiva. De esta forma, las mujeres son expuestas a información que, entre otras cosas, les permite ejercer de manera más efectiva sus derechos sexuales y reproductivos. Por ejemplo, en el caso de mujeres embarazadas, el Programa asegura que cuenten con atención médica durante el embarazo y el parto, así como con información que les permita monitorear de manera efectiva el desarrollo de sus hijas e hijos durante sus primeros años de vida (Gertler y Boyce, 2001; Barham, 2011). La educación reproductiva, aunada a la educación en materia de nutrición y salud, ha aumentado la confianza que las mujeres tienen en sí mismas y el reconocimiento de sus parejas sobre la importancia del rol que desempeñan en sus hogares y en sus comunidades (De la Brière y Quisumbing, 2003; Medina, 2001).

Finalmente, otro aspecto fundamental en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer que se ha promovido desde la CEDAW, es la eliminación de la violencia contra las mujeres. En este sentido, es importante mencionar que PROSPERA también ha incidido en la reducción de violencia física contra las mujeres, ya que después de la implementación del Programa, se observó

una disminución del 40% en la probabilidad de que las beneficiarias del Programa fueran víctimas de violencia física por parte de sus parejas (Bobonis et al., 2013).

3. PROSPERA y la nueva generación de niñas

Desde su origen, el objetivo principal de PROSPERA ha sido romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza mediante transferencias monetarias que aseguren la inversión en capital humano de las nuevas generaciones. Su estrategia consiste en otorgar transferencias monetarias a los hogares beneficiarios condicionadas a la asistencia regular a la escuela de las niñas, niños y jóvenes en edad escolar. Considerando que dentro de la población más pobre es más común la deserción escolar de niñas (en comparación con niños) en el nivel de secundaria y preparatoria, la estrategia del Programa ha consistido en otorgar mayores transferencias monetarias a las niñas que a los niños (Orozco et al., 2003). Esta estrategia ha contribuido a reducir la brecha educativa entre niñas y niños en las zonas más pobres del país. Por ejemplo, en las áreas rurales, se observaron aumentos en la inscripción a la primaria de 0.90 puntos porcentuales para niñas y de 0.80 para niños, y en la inscripción a la secundaria de 11 puntos porcentuales para niñas y de 7.5 para niños (Schultz, 2003), mismos que representan un incremento a largo plazo de 0.14 años más de escolaridad para niñas que para niños (Schultz, 2003). Más aun, otros estudios encontraron que, derivado del Programa, el aumento en la inscripción a secundaria fue, en algunos casos, más del doble para niñas que para niños (ver Figura 3) (Coady y Parker, 2004). De igual forma, en las áreas urbanas se observó que los niveles de escolaridad de niñas de 6 a 18 años son mayores que los de los niños de 8 a 18 años, siendo esta diferencia de hasta 12.5 puntos porcentuales (De la Torre, 2005).

<Insertar Figura 3>

En la actualidad, el Programa atiende a un número similar de mujeres y hombres (3,061,027 vs. 3,072,060) en edad escolar (ver Figura 4). Sin embargo, es importante notar que, en los niveles de educación media y superior, el Programa atiende un mayor porcentaje de mujeres que de hombres (51% vs. 49%). Lo anterior sugiere que la estrategia de género ha logrado mantener a las mujeres en el sistema educativo hasta niveles de educación media y superior (PROSPERA, 2017).

Evidencia indirecta sobre la efectividad del Programa en retener a las mujeres en el sistema educativo muestra que, en el corto plazo, el Programa redujo hasta 25% la probabilidad de que las beneficiarias en edad no laboral (principalmente aquéllas de 14 y 15 años de edad) lleven a cabo actividades asalariadas o de trabajo doméstico (Parker y Skoufias, 2000). Adicionalmente, la retención de las mujeres en la escuela también se ha derivado del impacto del Programa en los cambios en las expectativas de las niñas y adolescentes, quienes han reportado expresamente su intención de superar la forma de vida de sus padres (De la Torre, 2005).

<Insertar Figura 4>

4. PROSPERA Programa de Inclusión Social

En el año 2000, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la Cumbre del Milenio, consideró la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer como aspectos centrales para el desarrollo de un país, por lo tanto, los incluyó como uno de los “*Objetivos de Desarrollo del Milenio*”. Derivado de esta cumbre, en México, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) incorporó, por primera vez en forma expresa, las recomendaciones emitidas por el Comité de la CEDAW. En este

sentido, el PND colocó formalmente el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el centro de la programación gubernamental. Dentro de las áreas prioritarias de intervención que se plantearon en el PND en materia de pobreza e igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, sobresalen la implementación de estrategias de inclusión social y eliminación de la pobreza.

En este contexto, PROSPERA ratificó en 2015 la estrategia de otorgar las transferencias monetarias a los hogares beneficiarios a través de las madres de familia, para contrarrestar las desventajas que las niñas presentan para acceder a la educación, mediante el esquema de becas educativas diferenciadas por género en el nivel de secundaria y preparatoria. Asimismo, el Programa incorporó un nuevo componente, conocido como “Componente de Vinculación”, con el objetivo de brindar apoyos a las familias beneficiarias en materia de inclusión productiva, laboral, financiera y social. Con base en este nuevo componente, las mujeres beneficiarias de PROSPERA tendrán acceso a programas de fomento productivo y generación de ingreso, de capacitación y empleo, y a servicios financieros, lo cual contribuirá a potenciar la igualdad entre mujeres y hombres. Con estas acciones concretas, el Gobierno Federal, a través de PROSPERA, continúa con la misión de fomentar la inclusión social y el empoderamiento de las mujeres en el mediano y largo plazo.

5. Referencias

Attanasio, O. y Lechene, V. (2002). Tests of Income Pooling in Household Decisions. *Review of Economic Dynamics* 5, 720-748.

Bey, M. (2003). Pobreza y bienestar: nuevos debates interdisciplinarios. Las familias campesinas pobres y la política focalizada del Progreso. En *Revista Universidad de Guadalajara*, México, www.cge.udg.mx/revistaudg/rug27/dossier7.html

Bobonis, G., González-Brenes, M. y Castro, R. (2013). Public Transfers and Domestic Violence: The Roles of Private Information and Spousal Control. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5 (1): 179–205. <http://dx.doi.org/10.1257/pol.5.1.179>

Coady, D. y Parker, S. (2004). Cost-effectiveness Analysis of Demand- and Supply-side Education Interventions: The Case of Progreso in Mexico. *Review of Development Economics*, 8 (3): 440–451.

De la Brière, B., y Quisumbing, A. (2003). El impacto de Progreso en la condición de la mujer y en las relaciones al interior del hogar” en SEDESOL. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación 2000. Impacto en el trabajo y las relaciones intrafamiliares, México: SEDESOL/PROGRESA, 1ª reimpresión.

De la Torre, R. (2005). Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades. Instituto Nacional de Salud Pública.

Diario Oficial de la Federación. (30-12-2014). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015.

Duflo, E. (2000). Child Health and Household Resources in South Africa: Evidence from the Old Age Pension Program. *American Economic Review*, 90 (2): 393-98.

Escobar, A., y González de la Rocha, M. (2002). Seguimiento de impacto 2001-2002. Comunidades de 2500 a 50000 habitantes. Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México, D. F.: Ciesas.

Haddad, L., Hoddinott, J., and Alderman. (1997). *Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries: Models, Methods, and Policy*. Baltimore: John Hopkins University.

Hoddinott, J., y Skoufias, E. (2004). The Impact of PROGRESA on Consumption. *Economic Development and Cultural Change*, 53: 37-63.

Lundberg, S. J., Pollak R.A. y Wales, T.J. (1997). Do Husbands and Wives Pool Their Resources? Evidence from the United Kingdom Child Benefit.” *Journal of Human Resources*, 32 (3): 463-80.

Medina, F. (2001). La política social de México 1995-2000. Evaluación de resultados. Versión preliminar, Santiago de Chile: CEPAL, Serie Seminario y Conferencias No. 8.

Orozco, M., Parker, S. y Hernández, D. (2000). El modelo de evaluación de ProgresA, en SEDESOL. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Metodología de Evaluación de ProgresA 2000, México: SEDESOL, 1ª reimpresión.

Parker, S., y Skoufias, E. (2000). The Impact of ProgresA on Work, Leisure and Time Allocation. International Food Policy and Research Institute.

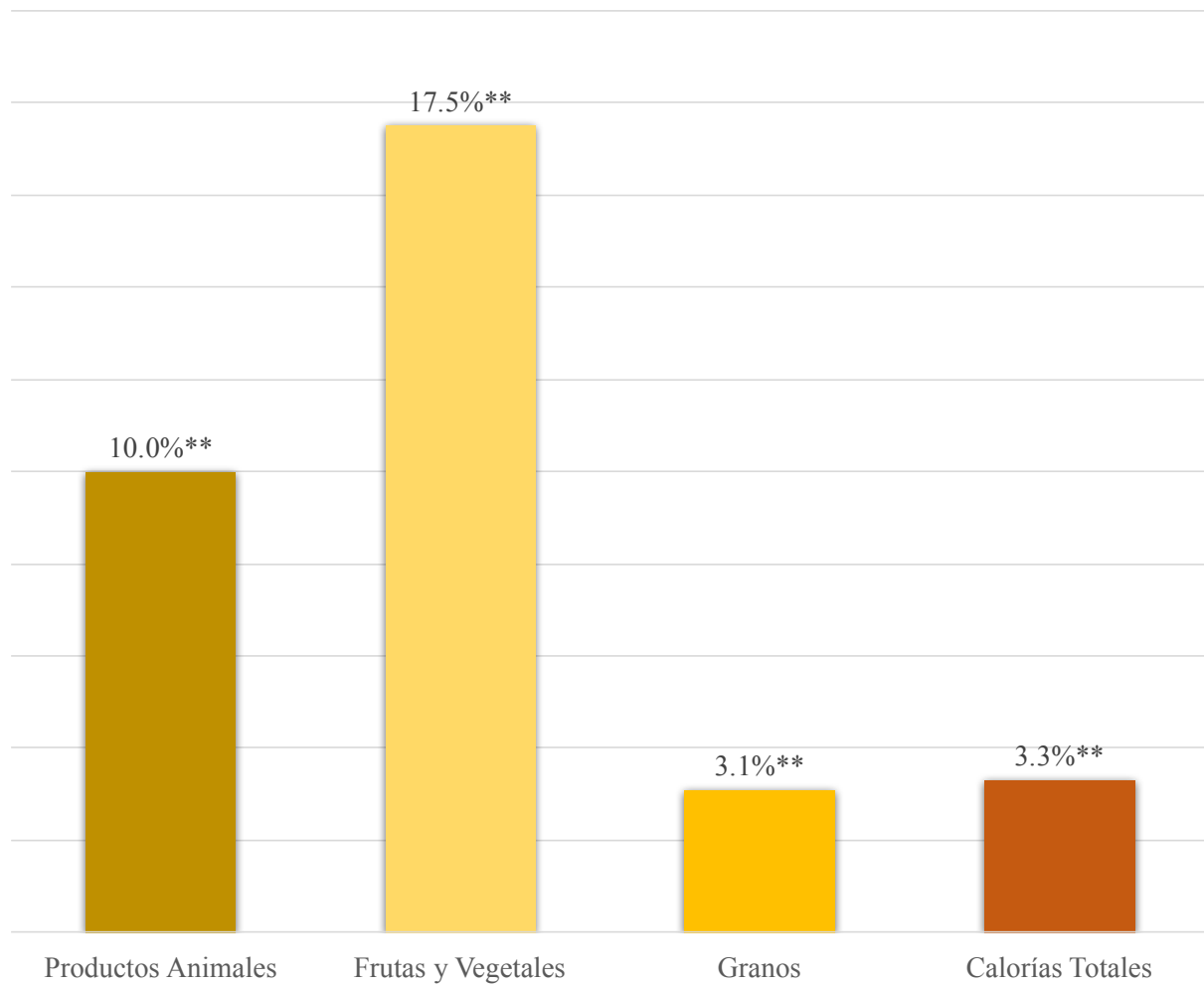
Rubalcava, L., Teruel, G., y Thomas, D. (2009). Investments, time preferences and public transfers paid to women. *Economic Development and Cultural Change*. 57,3, 507-538.

Schultz, P. (2003). El impacto de ProgresA sobre la inscripción escolar, en SEDESOL. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación 2000. Educación, México: SEDESOL/PROGRESA, 1ª reimpresión.

Thomas, D. (1990). Intra-Household Resource Allocation: An Inferential Approach. *Journal of Human Resources*, 25 (4), 635-664.

Figura 1

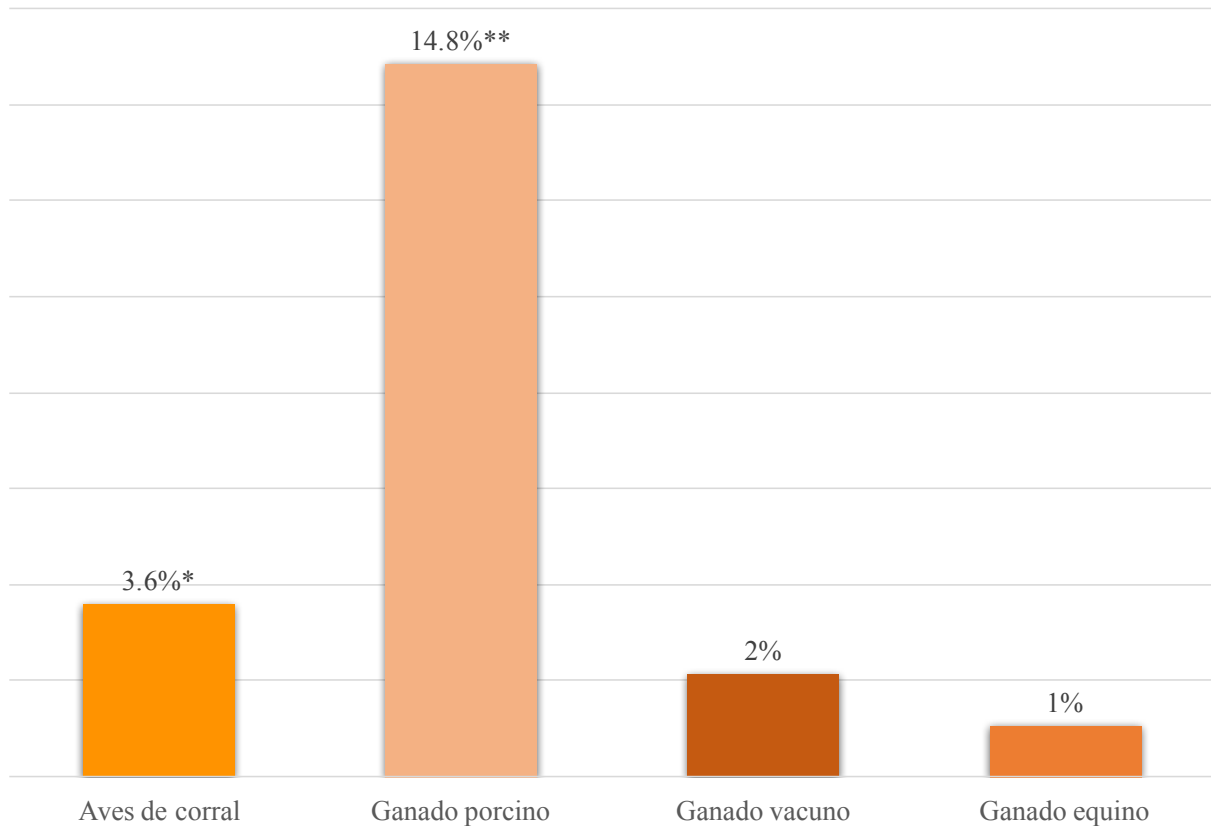
Impacto de PROSPERA de 1997 a 1999 en el consumo de calorías disponibles por tipo de producto comestible



Fuente: Tabla 3, p. 51 en Hoddinot y Skoufias (2004).

Figura 2

Efecto marginal del ingreso proveniente de PROSPERA (en \$1000 pesos) de 1997 a 1999 respecto de la probabilidad de posesión de ganado

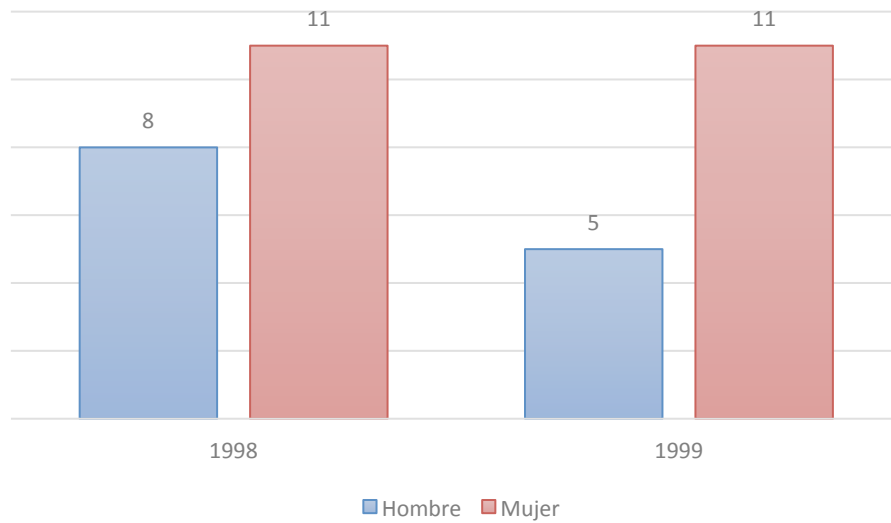


Fuente: Tabla 3, columna 3, Sección A, Resultados del Modelo de Probabilidad Lineal, p.24 Rubalcava et al. (2009).

Figura 3

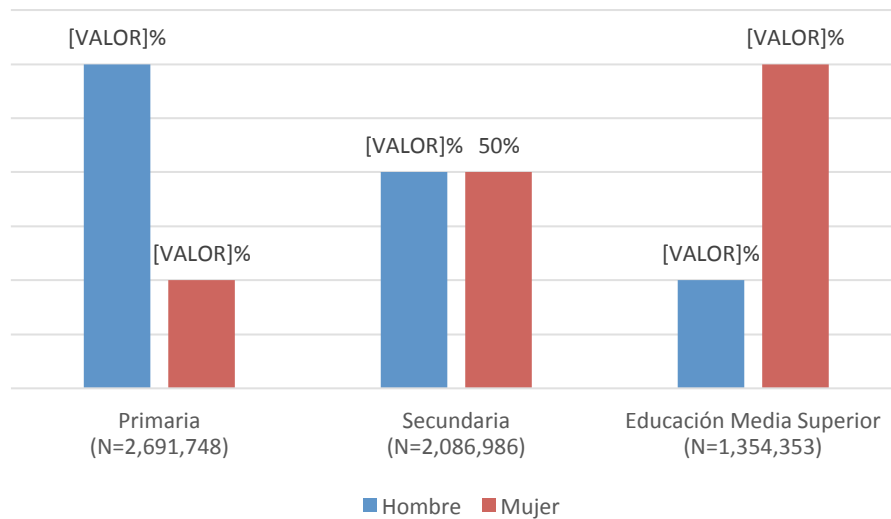
Impacto total de PROSPERA en la inscripción a secundaria de niñas y niños en 1998 y 1999

Puntos porcentuales*



Fuente: Elaboración propia con base en resultados del Modelo de Diferencia en Diferencia, p. 445 Coady y Parker (2004). *Tasa de Inscripción Promedio en 1997 (antes del Programa) 65% niños y 53% niñas.

Figura 4
Porcentaje de mujeres y de hombres atendidos por PROSPERA
Ciclo escolar 2016-2017



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa.