

---

# Introducción

En 1997, México lanzó un nuevo programa de reducción de la pobreza basado en incentivos y encaminado a mejorar el capital humano de aquellos que viven en condiciones de pobreza extrema. En un principio se llamó Progresá y ahora se le conoce por el nombre de Oportunidades. El programa se puso en marcha durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, con una cobertura inicial de 300,000 familias en 6,344 localidades de 12 estados y un presupuesto de US\$58.8 millones (ver los Cuadros 2-1 y 2-5 del Capítulo 2).<sup>1</sup>

En aquella época, Progresá-Oportunidades era una iniciativa novedosa por estas razones:

—proponía sustituir las transferencias de ingresos mediante subsidios alimentarios generalizados o dirigidos (a través de descuentos de precios, controles de precios, distribución en especie de alimentos y otros mecanismos similares) por transferencias monetarias de ingresos, otorgando a las familias beneficiarias una total libertad para tomar sus decisiones de gasto

—condicionaba la entrega de las transferencias monetarias a la adopción de determinados patrones de conducta por parte de los hogares beneficiarios

1. El programa se denominó Progresá desde sus comienzos en julio de 1997 hasta mediados de 2002; desde entonces se le conoce como Oportunidades. Algunos ensayos y publicaciones se refieren a él por el primer nombre y algunos emplean el otro. Este texto se refiere al programa principalmente como Progresá-Oportunidades.

- combinaba en un paquete beneficios relacionados con la nutrición, la salud y la educación para explotar sus complementariedades
- adoptaba un enfoque que se adapta al ciclo de vida de las personas para evitar la dependencia de largo plazo de la asistencia social
- incluía evaluaciones de las operaciones y los impactos del programa como parte del diseño del mismo
- aplicaba pautas estrictas para la selección de los beneficiarios
- entregaba los beneficios directamente a los beneficiarios, sin la participación de intermediarios.

A finales de 2005, bajo el gobierno del presidente Vicente Fox, Progres-Oportunidades cubría a cinco millones de familias que representan casi al 24% de la población del país y prácticamente a todos los hogares que viven en situación de pobreza extrema. Operaba en más de 86,000 localidades de los 31 estados de la República, con un presupuesto de US\$2,800 millones (ver los Cuadros 2-1 y 2-5). Durante ese periodo muchos estudiosos evaluaron el programa, sobre todo en términos de su impacto en el consumo, la salud, la nutrición, la educación, la inversión, las relaciones intrafamiliares, la participación laboral y el uso del tiempo y los patrones de migración. También evaluaron los métodos que el programa empleaba para seleccionar los hogares que podían participar y los efectos del programa en los indicadores de pobreza. Hasta la fecha los resultados han sido positivos; quizás pueda decirse que muy positivos. Debido a su enfoque novedoso y a los resultados que ha obtenido hasta ahora, ocasionalmente se menciona a Progres-Oportunidades como una iniciativa que podría proporcionar lecciones útiles para la reducción de la pobreza en otros países.

### **Propósito del estudio**

Este libro presenta un estudio sobre Progres-Oportunidades y se escribió partiendo del supuesto de que, al menos hasta el momento, el programa se puede considerar una iniciativa de desarrollo exitosa. Su propósito es hacer un aporte a los conocimientos sobre la forma en que se pueden diseñar y ejecutar iniciativas de desarrollo exitosas de modo que se puedan sostener, adaptar, expandir y replicar para resolver desafíos fundamentales relacionados con el desarrollo. Teniendo en cuenta ese objetivo, el libro centra su atención en los siguientes aspectos:

- los principales factores que han contribuido a la continuidad y la sostenibilidad del programa durante casi una década, entre los que se

incluyen los incentivos del sistema político nacional y de las instituciones multilaterales

- las políticas que le han permitido al programa operar a nivel nacional y alcanzar su gran escala

- los mecanismos de información pública que han apoyado la ejecución del programa

- el papel de la evaluación en la expansión y continuidad del programa y las lecciones del enfoque de asignación aleatoria que se empleó en el proceso de evaluación

- los desafíos que enfrenta el programa de cara al futuro

- las lecciones que el programa puede suministrar, incluyendo sugerencias sobre las posibilidades de transferir programas de esta naturaleza a otros países.

Otros aspectos del programa—sobre todo los asuntos más técnicos de medición de la pobreza, los algoritmos para la identificación de beneficiarios y las técnicas para evaluar los impactos—se ignoran o se tocan solamente en la medida necesaria para los propósitos de este estudio.<sup>2</sup>

Los Capítulos 1 y 2 describen los orígenes, los objetivos y el alcance de Progres-Oportunidades y se basan en los resultados de Levy y Rodríguez (2004). El Capítulo 3 proporciona una evaluación general de los principales resultados del programa hasta hoy, en la que confluyen los resultados de evaluaciones cuantitativas y cualitativas del medio rural y el urbano que se llevaron a cabo desde 1998 hasta mediados de 2006 e incluyen los resultados de informes que únicamente existen en español. El Capítulo 4 describe las características del diseño institucional del programa. El Capítulo 5 se refiere a los principales desafíos que enfrenta el programa en el futuro. Por último, el Capítulo 6 formula algunas sugerencias para los programas de lucha contra la pobreza a partir de las principales lecciones que se derivan de Progres-Oportunidades.

2. Levy y Rodríguez (2004) contiene un perfil de la pobreza en México, una descripción de la estrategia y de los programas de lucha contra la pobreza del país y un análisis de la motivación, el diseño y los resultados de Progres-Oportunidades hasta 2003. Desde entonces el programa ha expandido su alcance y su cobertura y se han realizado estudios de evaluación adicionales (otros están en marcha).