

Evaluación Externa de Impacto del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas



Resumen ■ Julio 2011

Institución responsable:

Instituto Nacional de Salud Pública -INSP- (México), a través del Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas.

Investigador Principal:

Juan Pablo Gutiérrez (Consumo, Salud)*, jpgutier@correo.insp.mx

Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas, Instituto Nacional de Salud Pública. Tel (55) 5487-1042

Investigadores Participantes:

Raúl Abreu (Educación)*

Lynnette Neufeld (Nutrición)*

Luis Rubalcava (Laboral)*

Amlin Charles (Educación)

Maricela Cortés (Salud)

Armando García-Guerra (Nutrición)

Amado David Quèzada (Nutrición)

Ana Cecilia Fernández-Gaxiola (Nutrición)

Fabiola Mejía Rodríguez (Nutrición)

Víctor H. Pérez (Laboral)

Angelita Ruvalcaba (Consumo)

* Responsable de la sección

Reconocimientos

El **Instituto Nacional de Estadística** de Guatemala tuvo a su cargo la recolección de la línea de base y de la encuesta de seguimiento y la digitación de los cuestionarios obtenidos. La gerencia del INE y su personal técnico contribuyeron en las discusiones metodológicas para la implementación de la encuesta.

El equipo de evaluación de **Mi Familia Progres**a apoyó y contribuyó técnicamente en todos los momentos del diseño proporcionando información para la selección de la muestra, y revisión de los instrumentos de recolección.

El **Banco Interamericano de Desarrollo** financió las actividades de la evaluación a través de los convenios GU-T1089 y SCL/001-2011.



Banco Interamericano de Desarrollo



Instituto Nacional de
Salud Pública

Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas



Introducción

Mi Familia Progres (MIFAPRO) es un Programa de Transferencias Monetarias condicionadas, coordinado por el Consejo de Cohesión Social, enmarcado en la estrategia de política social del Gobierno de Guatemala, y que tiene como misión disminuir la restricción presupuestaria de los hogares en pobreza, de forma que satisfaciendo sus necesidades mínimas, inviertan en el capital humano de los niños por nacer y de los individuos menores de 15 años.

Aunque los programas de transferencias monetarias condicionadas han demostrado ser exitosos en otros países, por los diferentes contextos nacionales, las particularidades de la población guatemalteca, y la importancia de generar evidencia de la efectividad de MIFAPRO para la rendición de cuentas, se diseñó e implementó una evaluación de impacto del Programa.

La evaluación considera el análisis de indicadores de salud, nutrición, participación laboral, educación, y de condiciones de bienestar de los hogares.

El análisis que se presenta en este documento considera tres grupos de análisis definidos en el reporte de la línea de base: Intervención Temprana (incorporados efectivamente en 2008); Intervención Tardía (incorporados efectivamente en 2009), y Control (hogares elegibles que no han sido incorporados).

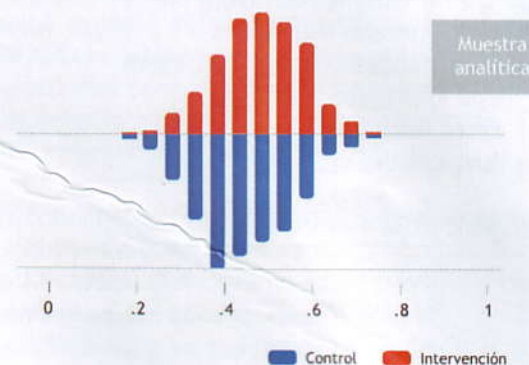
El objetivo de este documento es identificar los efectos de MIFAPRO en un conjunto de indicadores de condiciones de vida de los hogares beneficiarios, con la intención de evaluar si el Programa efectivamente está incidiendo de forma positiva en las mismas.

Metodología

El diseño general de la evaluación de impacto de MIFAPRO se basa en la identificación del contrafactual a partir de dos abordajes metodológicos: el principal, a través del pareamiento entre hogares elegibles que reciben y que no reciben el Programa; y un abordaje adicional, a través de la comparación de hogares elegibles y no elegibles en una vecindad definida sobre el punto de corte de elegibilidad del índice de MIFAPRO que clasifica a los hogares de acuerdo a su condición de pobreza.

Esto es, el primer abordaje, por pareamiento, busca estimar las diferencias en las variables de resultados entre hogares elegibles que reciben el Programa, y hogares elegibles que se ubican en áreas o municipios en los que aún no se ha implementado el Programa. Como se presenta en la figura 1, las comparaciones se llevan a cabo entre hogares que tienen un puntaje de propensión similar. Este puntaje de propensión es una medida sintética de las características del hogar; es decir, considera si los hogares tenían en 2009 (momento de la línea de base) condiciones de vida similares, de forma que el análisis en 2010 se realiza comparando hogares que inicialmente eran similares, y se analizan los cambios que han experimentado, y que puedan ser atribuibles a MIFAPRO.

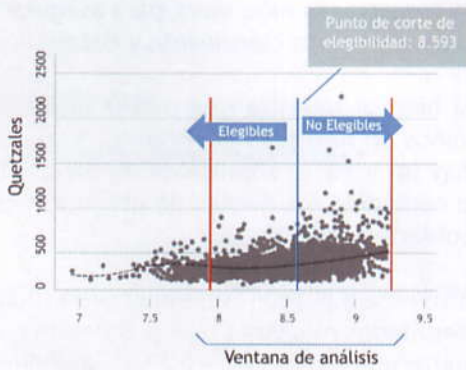
Figura 1. Soporte común del puntaje de propensión



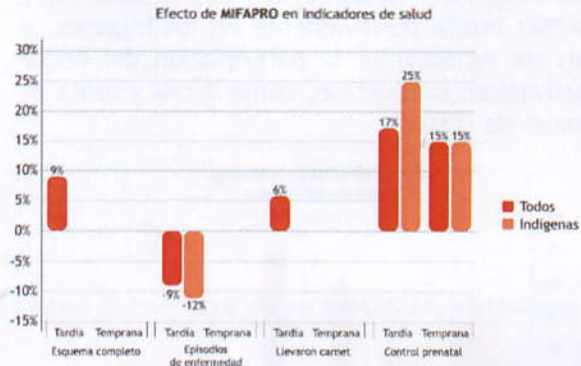


Por su parte, el abordaje de regresión discontinua busca identificar las mismas diferencias, pero entre hogares elegibles cercanos al punto de corte, y hogares no elegibles también cercanos al punto de corte. Como se muestra en la figura 2, este abordaje analiza los cambios en hogares que en el momento de la línea de base se identifican como diferentes pero similares.

Figura 2. Distribución de hogares por consumo y elegibilidad en 2009



Por lo que se refiere a los **indicadores de estado de salud y utilización de servicios de salud**, el Programa tiene efectos positivos, con reducciones en el reporte de episodios de enfermedad e incrementos en el porcentaje de niños que fueron medidos y para los que se llevaba carnet de salud. Asimismo, se observa un efecto positivo en el porcentaje de niños con esquema completo de vacunación. Por otra parte, se identificó un efecto positivo del programa en el incremento de visitas de atención prenatal.

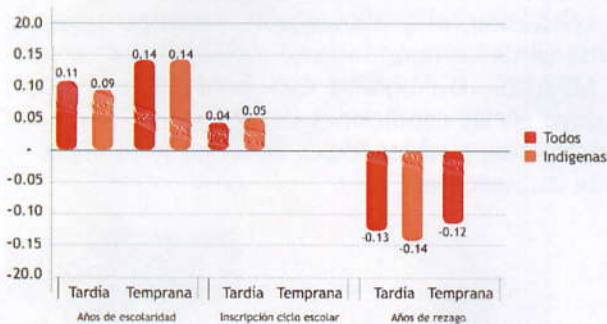


Resultados

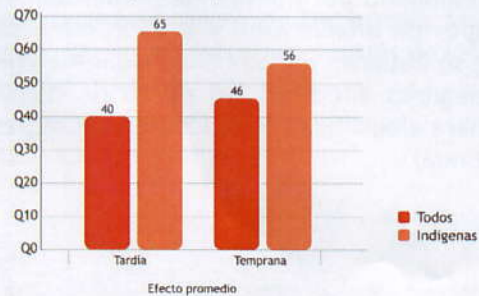
La evaluación identificó asimismo efectos positivos en los **indicadores de educación**. En particular, el Programa está incidiendo de forma positiva en los años de escolaridad y en la tasa de inscripción, y está reduciendo el rezago escolar. Estos resultados se identifican tanto en el conjunto de la población, como entre los hogares con jefatura indígena. Por otra parte, no se identificaron efectos para reducir la edad a la que los beneficiarios entran a la escuela.

Los resultados de la evaluación identifican impactos significativos y positivos de MIFAPRO en el **bienestar de los hogares** medido a través del valor del consumo de los mismos. Con relación al grupo de comparación, el valor monetario del consumo de los hogares por individuo fue significativamente mayor en ambos grupos de intervención, y asimismo este efecto es todavía mayor entre los hogares con jefatura indígena. Estos resultados representan una diferencia de alrededor de 17% entre los grupos de intervención y el de control, y son consistentes con las estimaciones por regresión discontinua que con relación a los no elegibles identifican un efecto similar con relación a los hogares no elegibles en el intervalo definido para el análisis.

Efecto de MIFAPRO en indicadores de educación

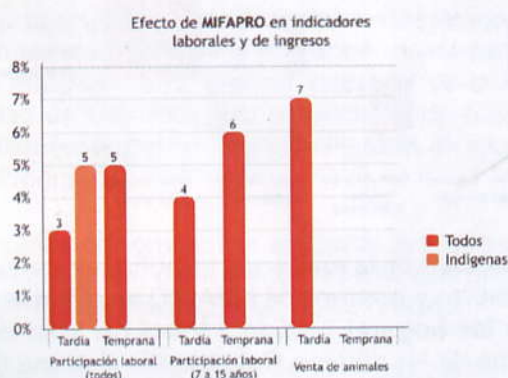


Efecto de MIFAPRO en el consumo de los hogares por adulto equivalente





Los resultados muestran que MIFAPRO aumenta la **participación laboral** entre los individuos en los hogares beneficiarios. Es importante considerar que la encuesta de seguimiento se realizó entre noviembre y diciembre de 2010, por lo que este resultado refleja las condiciones del mercado laboral en esa época del año. Este aumento en la participación laboral atribuible al Programa es mayor entre los hogares indígenas con relación a los hogares no indígenas. Asimismo, el análisis muestra que MIFAPRO incide positivamente en los ingresos, a través de incrementar la participación del hogar en actividades productivas, como la cría y venta de animales de corral.



Discusión

De acuerdo a los análisis realizados, puede argumentarse que Mi Familia Progres ha tenido un efecto positivo en el bienestar de los hogares beneficiarios, medido en términos del valor del consumo de los hogares por adulto equivalente. Estos resultados son robustos, al ser consistentes tanto los que se obtienen por la comparación a través del pareamiento por puntaje de propensión entre los grupos de intervención y el de control, como los que se obtienen al comparar hogares elegibles y no elegibles alrededor del punto de corte del proxy para elegibilidad (metodología de regresión discontinua).

De igual forma, se documentó que MIFAPRO ha tenido un efecto positivo en las condiciones de salud y en la utilización de servicios de salud de la población beneficiaria. Este efecto es más evidente en los individuos en el grupo de intervención tardía que en el grupo de intervención temprana, y en particular en los que viven en hogares con jefatura indígena. No obstante, estos resultados resaltan igualmente retos importantes para el sector salud, que debe buscar que todos los niños menores de 2 años asistan a la consulta del niño sano, para asegurar el monitoreo del adecuado crecimiento y desarrollo.

Es decir, si bien se muestra una mayor utilización entre los niños en hogares beneficiarios, lo que es positivo, hay un espacio importante de mejora todavía si se comparan los niveles de utilización con los de la población general.

Por lo que se refiere al análisis de indicadores laborales, los resultados muestran que el Programa, lejos de generar una mayor dependencia económica entre la población beneficiaria en el corto plazo, incentiva a los hogares a aprovechar la ayuda gubernamental para incrementar su capacidad productiva. Esto sugiere la importancia de incorporar de forma permanente, generalizada y sistematizada, un componente de capacitación para desarrollar y consolidar oportunidades productivas entre los hogares beneficiarios.

Los hallazgos identificados en materia educativa son positivos, al incrementar la asistencia y completación escolar; estos datos indican asimismo que MIFAPRO está siendo recibido por las familias más necesitadas de estos apoyos, y que los recursos presupuestarios destinados al Programa están siendo utilizados eficientemente.

En conclusión, el análisis que se presenta sugiere fuertemente la importancia de sostener las acciones de MIFAPRO. El Programa está teniendo un efecto positivo en las condiciones de vida de las familias beneficiarias, y en esa lógica es un esfuerzo importante de mantener.