

## Può un incentivo favorire la scolarizzazione?

### Gli effetti del programma *Progres*a per la scolarizzazione dei figli della famiglie povere in Messico

*Il livello di istruzione e la condizione socio-economica sono fattori strettamente legati. Una carenza in uno di questi due aspetti può innescare un circolo vizioso, dove una sofferenza ne genera un'altra in un processo che si perpetua. Come si può agire per interrompere queste dinamiche? Con quale modalità? Una soluzione frequentemente esplorata è l'innalzamento del livello di istruzione. Il programma Progres*a, avviato in Messico alla fine degli anni '90, ha proprio l'innalzamento dell'istruzione tra i suoi principali obiettivi. Più specificamente, esso mira a modificare le abitudini delle famiglie in condizioni di povertà, fornendo loro un sostegno economico con una serie di condizioni, tra cui quella di mandare a scuola i propri figli. L'efficacia dell'intervento è stata testata con una valutazione sperimentale, qui sintetizzata.

### Istruzione e povertà

La relazione tra il livello di istruzione e la condizione socio-economica è un tema classico del dibattito economico. Esso coinvolge trasversalmente tutti i paesi, da quelli più sviluppati a quelli in via di sviluppo, con la differenza che nei secondi l'attenzione si sposta progressivamente dal generico innalzamento del livello di istruzione alla maggiore diffusione della scolarizzazione di base.

Per fare un esempio del primo caso si può pensare all'Italia dove, nonostante le consuete differenze territoriali, l'obiettivo della scolarizzazione globale è ormai conseguito, e il ruolo delle politiche è piuttosto quello di promuovere il raggiungimento di un'istruzione di grado più elevato. Riprendendo la teoria del capitale umano, l'investimento in istruzione dovrebbe portare una serie di benefici (anche a livello di collettività), migliorando il benessere e allon-

tanando il rischio di povertà.

Simile, ma più critica, è la questione dell'istruzione di base. Il mancato accesso, o il mancato completamento, sono eventi che stanno in frequente relazione con una condizione economica deficitaria che si perpetua nel tempo. Alla radice vi è spesso un background familiare povero, che non incentiva i ragazzi allo studio e spinge al perseguimento di obiettivi più immediati legati al lavoro e alla sussistenza, tanto più prioritari quanto maggiore è la condizione di povertà. Si tratta di scelte che tendono a perpetuare le medesime condizioni che le hanno generate, determinando staticità nei processi di mobilità sociale, la stagnazione della condizione di povertà e peggiori condizioni di salute.

In questo ambito, con l'obiettivo di interrompere il circolo vizioso, le politiche pubbliche si concentrano spesso sulla promozione dell'istruzione, e più in particolare mirano a innalzare i livelli di scolarizzazione.

### LA SITUAZIONE IN MESSICO NEGLI ANNI '90

Il Messico è ancora oggi annoverato tra i paesi in via di sviluppo. Pur occupando la quattordicesima posizione della graduatoria mondiale del PIL, il Messico è segnato da pesanti disparità sociali. Tale eterogeneità ha una caratterizzazione anche terri-

**"Povertà e bassa istruzione sono due fattori che si autoalimentano"**

Tav. 1 - Istruzione e povertà delle famiglie italiane, 2016.

| Livello di istruzione del capofamiglia | Tasso di povertà relativa* | Tasso di povertà assoluta** |
|--|----------------------------|-----------------------------|
| Nessun titolo o scuola elementare      | 15.0%                      | 8.2%                        |
| Scuola media                           | 15.0%                      | 8.9%                        |
| Scuola superiore o università          | 6.3%                       | 4.0%                        |

\* spesa mensile inferiore a un valore convenzionale nazionale

\*\* spesa mensile inferiore a quanto necessario per acquistare un paniere di beni essenziale

Fonte: ISTAT, 2017.

toriale, con profonde differenze tra contesti urbani e contesti rurali (e tra settentrione e meridione). Un confronto tra i livelli di qualità della vita delle regioni messicane può arrivare a mostrare differenze assimilabili a quelle tra i Paesi africani e le Nazioni europee. Nel 2015 la percentuale di persone in stato di povertà assoluta è inferiore al 10%, [Wilson e Silva, 2015], le persone che non hanno assolto l'obbligo scolastico sono pari al 15% [OCSE, 2015] e gli analfabeti rappresentano il 5% della popolazione

**"Trasferimenti monetari alle famiglie povere, a condizione che mandino regolarmente a scuola i figli"**

## In cosa consiste l'intervento?

*Progres*a (*Programa de Educación, Salud y Alimentación*) viene avviato nel 1998. Obiettivo generale del programma è supportare le famiglie in condizioni di maggiore disagio e di favorirne l'uscita dallo stato di povertà. Centrale è il ruolo dell'istruzione, individuata come leva principale per accumulare capitale umano e scardinare il meccanismo di trasmissione intergenerazionale della povertà.

Come specifica il suo nome, il programma intende agire su svariati fronti contemporaneamente, non solo innalzando il livello di istruzione delle persone (in particolare dei minori) ma anche migliorando le condizioni di salute e l'alimentazione. Questa scelta è dovuta sia all'importanza riconosciuta in senso assoluto a questi fattori, sia all'idea che salute e buona alimentazione favoriscano indirettamente i processi di scolarizzazione.

[INEE, 2015]. Decisamente diversa era la condizione negli anni '90, con un tasso di analfabetismo superiore al 10% e un livello di povertà assoluta superiore al 30%, addirittura al 50% nelle aree economicamente più depresse. È in questo contesto che il governo messicano reputò necessario un intervento massiccio per incidere sulle condizioni di vita delle famiglie povere, agendo in particolare sulla leva dell'istruzione. Da queste ambizioni nacque il programma *Progres*a.

### UN PROGRAMMA BASATO SUGLI INCENTIVI

Caratteristica fondamentale di *Progres*a è quella di intervenire con un sistema di incentivi: ogni famiglia riceve un contributo monetario, a condizione che i figli frequentino regolarmente la scuola.

Gli incentivi previsti hanno un'entità gradualmente crescente al crescere del livello scolastico frequentato; sono inoltre maggiori per le femmine, con lo scopo di superare l'evidente disparità di genere nell'accesso all'istruzione. Un contributo ulteriore è destinato all'acquisto di beni alimentari (parte dei quali è fornita direttamente in natura), a condizione che si provveda alle regolari visite mediche previste per i figli.

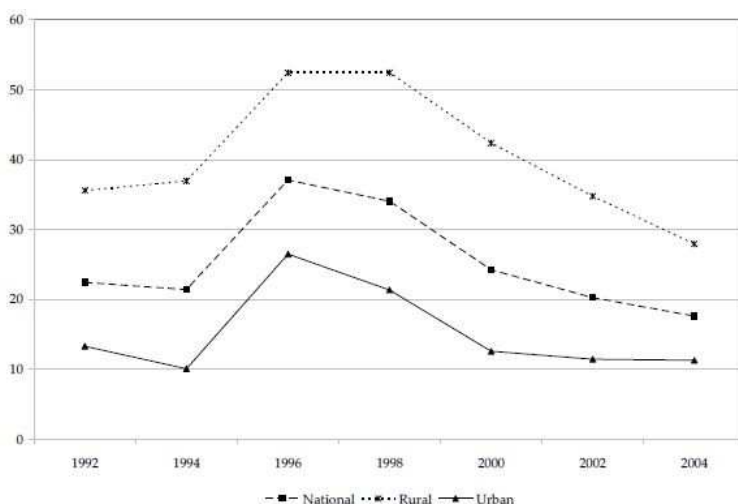
Ogni famiglia può ricevere fino a 750 pesos al mese (circa 75 dollari attuali), pari a più della metà del reddito medio mensile dei partecipanti. L'incentivo medio è pari a 350 pesos per famiglia.

### LA SELEZIONE DEI BENEFICIARI

Il programma ha come target le famiglie svantaggiate, in particolare quelle residenti nelle aree con le peggiori condizioni economiche (di fatto, le aree rurali). Le aree geografiche sono selezionate a partire da un "indice di marginalità" calcolato con dati censuari, dopodiché all'interno delle comunità si identificano, come spiegato oltre, le famiglie eleggibili per l'intervento.

Alla fine del 1999 *Progres*a arriva a coinvolgere circa 2,6 milioni di famiglie, pari al 40% di quelle complessivamente residenti nelle zone rurali.

Fig. 1 - Popolazione messicana in condizione di povertà assoluta (%)



Fonte: World Bank, 2005

## In che modo è stato valutato?

I numeri di *Progres*a sono notevoli, così come il budget, che nel 1999 è pari a 777 milioni di dollari (lo 0.2% del PIL nazionale). L'investimento è considerato con cura, e fin dall'inizio si decide di accompagnare l'intervento con una rigorosa valutazione degli effetti che permetta la validazione o eventualmente la modifica dell'intervento. La domanda di fondo è: il sistema di incentivazione modifica le condizioni e i comportamenti delle famiglie? Aumenta la scolarizzazione?

### LA VALUTAZIONE SPERIMENTALE

L'estensione di *Progres*a è graduale, e arriva a coinvolgere circa 2,6 milioni di famiglie dopo più di due anni. Nelle prime fasi, da agosto a novembre 1997, il programma copre 6.300 località in sette regioni messicane con un bacino potenziale di 300.000 famiglie.

La valutazione di *Progres*a coinvolge 506 località, scelte casualmente tra le 6.300, a loro volta divise casualmente in due gruppi: un *gruppo sperimentale* formato da 320 località viene incluso nel programma, le restanti 186 località sono invece escluse e rappresentano il *gruppo di controllo*.

Le scelte scolastiche delle famiglie nel primo gruppo stimano cosa succede quando sono disponibili gli incentivi, mentre le scelte delle famiglie di controllo, selezionate casualmente e quindi in tutto assimilabili alle prime, stimano ciò che accade in assenza di incentivo (la situazione *controfattuale*). Data la selezione casuale, l'effetto di *Progres*a può essere stimato semplicemente come differenza tra i comportamenti dei due gruppi.

L'assegnazione casuale sconta spesso

## L'intervento funziona?

Le dimensioni di interesse prioritario della valutazione di *Progres*a sono quelle che riguardano la frequenza scolastica. Nelle aree di intervento la percentuale iniziale di frequentanti è del 90% per i bambini fino a 11 anni. Dopo questa soglia si evidenzia un calo netto e la percentuale scende al 50% tra i 12-17enni. Considerata la struttura scolastica messicana, ciò significa che no-

un'avversione data da molti fattori, tra cui spicca la questione etica. Nel caso di *Progres*a la possibilità di ricorrervi senza problemi deriva anche dal meccanismo del processo di attuazione, perché la gradualità con cui il programma viene esteso consente di escludere le famiglie soltanto in via momentanea. Infatti alla fine del 2000 anche le famiglie dei territori esclusi vengono inserite nel programma, ma fino a quel momento possono essere usate come gruppo di controllo.

### RILEVAZIONE DEI DATI E METODO DI STIMA

Le famiglie beneficiarie sono circa 24.000 e vengono intervistate prima dell'avvio di *Progres*a. Le informazioni raccolte sono usate per identificare le famiglie eleggibili, che sono poco meno dell'80% del totale e rappresentano la reale popolazione oggetto di analisi. Le stesse famiglie sono poi intervistate a cadenza regolare per registrare le dimensioni di interesse; la differenza nelle risposte ottenute tra le famiglie (eleggibili) dei due gruppi stima l'effetto dell'intervento. Le medesime condizioni sono rilevate anche in un'intervista preliminare, per verificare che la selezione casuale abbia reso i due gruppi effettivamente simili. In caso contrario la differenza iniziale sarà scontata da quella finale per correggere le stime (Fig. 2). Il metodo basato sul confronto incrociato tra due gruppi nel tempo è noto come *differenza nelle differenze*.

Fig. 2 - Alternative per la stima dell'effetto di *Progres*a

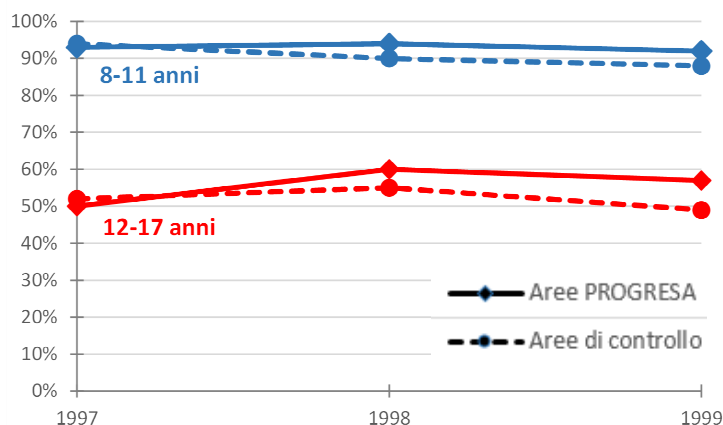
| Percentuale di frequentanti la scuola | Gruppo sperimentale | Gruppo di controllo | Differenza nelle Differenze<br>(C-D)-(A-B) |
|---------------------------------------|---------------------|---------------------|--|
| Pre- <i>Progres</i> a                 | A                   | B                   |  |
| Durante <i>Progres</i> a              | C                   | D                   |  |
| Stima semplice                        |                     | C-D                 |  |

ve su dieci frequentano le elementari e uno su due frequenta le medie.

Il confronto tra i trattati e i controlli (Fig. 3) mostra che, mentre prima di *Progres*a il tasso di partecipazione scolastica è simile, esso inizia a divergere negli anni successivi, a conferma dell'effetto prodotto dagli incentivi. L'effetto è più contenuto per le scuole elementari, dove la frequenza au-

**"Un gruppo di località, selezionate casualmente, è escluso da *Progres*a. Vi parteciperà qualche anno dopo. Fino a quel momento sarà usato come gruppo di controllo"**

Fig. 3 - Tasso di partecipazione scolastica tra 1997 e 1999



menta di un solo punto percentuale; è invece più marcato l'effetto per le scuole medie, dove la frequenza aumenta di cinque punti percentuali (un aumento relativo superiore al 10%). I benefici prodotti dagli incentivi sono maggiori per le femmine ma

**“I trasferimenti condizionati aumentano la partecipazione scolastica, soprattutto alle scuole medie”**

## Quali conclusioni trarre dallo studio?

- La valutazione di *Progres*a identifica un effetto positivo degli incentivi. Crescono sia la frequentazione della scuola che l'utilizzo dei servizi sanitari da parte delle famiglie target, con un conseguente miglioramento delle condizioni di vita.
- Si evidenzia un effetto mediamente maggiore per le femmine, ma comunque rilevante anche per i maschi. Inoltre, l'incentivo smuove soprattutto la partecipazione alle scuole medie, mentre il già elevato livello di partecipazione alle elementari non cambia sensibilmente.
- La successiva revisione dell'intervento ha

trasversali. I ricercatori stimano che in definitiva gli anni di istruzione dei ragazzi più svantaggiati aumenteranno mediamente da poco più di 6 a quasi 7. Il miglioramento, unito a quello generale delle condizioni di vita, determinerà un rilevante effetto atteso sui redditi in età adulta.

Gli effetti di *Progres*a sono stimati, come spiegato, semplicemente per differenza tra i due gruppi. Allo stesso modo si coglie il cambiamento prodotto dal programma su altri aspetti, che riguardano i comportamenti e le condizioni delle famiglie: le donne in gravidanza fanno con maggiore frequenza e tempestività le visite di controllo, migliora l'alimentazione, si riduce sensibilmente l'incidenza delle malattie sia tra i bambini sia tra gli adulti, aumenta il tasso di crescita dei bambini nella prima infanzia.

tenuto conto dei risultati ottenuti: tra i cambiamenti apportati c'è stato un maggiore orientamento degli incentivi alla frequentazione delle scuole di livello più alto.

- La forza dei risultati della valutazione è stata tale che, nonostante il capovolgimento governativo delle elezioni del 2000, il programma è stato mantenuto, con una revisione secondo le indicazioni della valutazione e l'estensione alle famiglie disagiate delle aree urbane. La successiva edizione dell'intervento ha preso il nome di *Oportunidades*. L'intervento è ancora oggi attivo, ed è noto con il nome di *Prospera*.

### Riferimenti bibliografici

- Skoufias E., *PROGRESA and its impact on the rural households of Mexico*, IFPR Research report, n. 139, 2005.
- ISTAT, *La povertà in Italia - Anno 2016*, Statistica Report, luglio 2017.
- Wilson C., Silva G., *Mexico's latest poverty stats*, Wilson Center, Mexico Institute, 2015.
- OCSE, *Education at a glance: OECD indicators, 2016*.
- INEE, *Panorama educativo de México 2015. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*, 2016.
- World Bank, *Mexico - Income generation and social protection for the poor. A study of rural poverty in Mexico*, World Bank Report, 2005.

La presente nota è stata redatta da Luca Mo Costabella (ASVAPP). Progetto CAPIRe è un'iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome. Le attività di ricerca, analisi e formazione sono curate dall'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche di Torino (ASVAPP).



CONFERENZA DEI PRESIDENTI  
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE  
DELLE REGIONI E DELLE  
PROVINCE AUTONOME