

Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Resumen Ejecutivo

Coordinador General de la Evaluación de Diseño

Jorge Mario Soto Romero

Coordinador General de la Evaluación de Resultados

José Jorge Mora Rivera

Investigadores

Claudia Sánchez Velasco
Víctor Aramburu Cano
Héctor Iturribarría Pérez

Analistas

Ana Gabriela Ayala Núñez
Sergio Iván Velarde Villalobos
Diego Alejo Vázquez Pimentel

México, D. F., a 24 de marzo de 2008

Resumen Ejecutivo

El presente Resumen Ejecutivo muestra los resultados principales de la evaluación de consistencia y resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, conforme a los criterios, lineamientos y términos de referencia generales emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en lo que se refiere a las preguntas 1 a 100 del cuestionario diseñado y elaborado para dicho propósito. El informe considera la identificación de las principales fortalezas, retos y recomendaciones que en materia de diseño, consistencia y resultados muestra el Programa.

Dentro de las principales **fortalezas** del programa en materia de *Diseño*, destacan los siguientes aspectos: el problema o necesidad prioritaria está correctamente identificado y claramente definido; el Fin y su Propósito están claramente definidos, y corresponden a la solución del problema; cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales e internacionales que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda es adecuado para la consecución de su Propósito, aunque no así para el Fin; su lógica vertical y horizontal son claras; y tiene amplias complementariedades y escasas duplicidades con otras acciones y programas federales.

En cuanto a la *Planeación Estratégica*, destaca que el programa recolecta regularmente información oportuna y veraz que le permite monitorear su desempeño; que ha sido una de los más evaluados en el mundo en desarrollo, pues se diseñó precisamente para ser evaluado. Por otro lado, el programa ha dado seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones recientes, y en mayor medida consistió en la elaboración de estudios subsecuentes.

Asimismo, Oportunidades ha contado con estrategias de *Cobertura* de corto y mediano plazo, que se han ido modificando y actualizando con el tiempo para ajustarse a las nuevas directrices de atención así como a las necesidades operativas. Su estrategia de cobertura actual se considera adecuada, en el sentido de que es alcanzable dada la capacidad e historia de cobertura del programa.

En lo que toca a su *Operación*, las ROP y los Manuales de procedimientos establece con claridad y plantea estándares adecuados para realizar una serie de aspectos críticos sobre la selección de beneficiarios y la entrega de los apoyos. Además, destaca que cuenta con información sistematizada que permite dar seguimiento a la ejecución de las acciones correspondientes a sus componentes; tiene una estructura organizacional adecuada para entregar los apoyos y alcanzar el logro del Propósito; sus mecanismos de transferencias de recursos operan con eficacia y eficiencia; y mantiene una colaboración y coordinación efectiva con los programas con los cuales se relaciona y se complementa. Por otro lado, cuenta también con sistemas de información sistematizados para administrar y operar con base a las Reglas de Operación 2007 y la normatividad vigente; así como con un padrón de beneficiarios que contempla mecanismos de actualización y depuración permanente; opera bajo un sistema adecuado de rendición de cuentas y transparencia; y cuenta con mecanismos para difundir interna y externamente las evaluaciones y sus resultados.

Con relación a la *Percepción de la población objetivo*, Oportunidades cuenta con una serie de instrumentos que le permiten medir el grado de satisfacción que de los beneficiarios tiene con respecto del programa en una forma adecuada y objetiva. Los resultados y conclusiones permiten afirmar que la satisfacción de la población objetivo tiende a ser de alta a muy alta—o de buena a muy buena—para la mayoría de las dimensiones relevantes.

En términos de sus *Resultados*, el programa recolecta información sobre los indicadores y variables de Propósito y Fin, con la veracidad y oportunidad que los datos pueden ser levantados y estimados a través de las evaluaciones externas de impacto. Asimismo, es el programa social en México que cuenta con más y mejores evaluaciones de impacto, que han permitido demostrar los siguientes resultados:

- ✓ Educación: aumento de la inscripción para las transiciones de primaria a secundaria, y de secundaria a media superior, particularmente para las mujeres; disminución de la reprobación y la deserción escolar; aumento del logro educativo; aumento de la disposición de los padres a promover la continuidad educativa de sus hijos y el cumplimiento de sus obligaciones escolares.
- ✓ Salud: reducción de tasas de mortalidad materno-infantil; disminución de la morbilidad e incapacidad; aumento de la utilización de servicios públicos ambulatorios de salud; reducción de la demanda de servicios privados y disminución del gasto de bolsillo.



- ✓ Alimentación: reducción de la prevalencia de anemia; incremento de la estatura y peso de los niños en edades tempranas; mejoramiento de la dieta de los hogares a través de aumento del consumo de alimentos de origen animal y el complemento alimenticio de los menores de 2 años.
- ✓ Aspectos demográficos, sociales, económicos y de género: impactos no significativos o nulos sobre la migración, la violencia hacia las mujeres, y el deterioro de los vínculos comunitarios; aumento de recursos a necesidades esenciales, vivienda e inversión productiva por parte de los hogares beneficiarios.

En cuanto a las **debilidades** en materia de *Diseño* destaca que el programa no cuenta con un diagnóstico propio, actualizado y adecuado, sobre la problemática que sustenta su razón de ser; y que a pesar de que su población potencial y su población objetivo han sido caracterizados conforme a los atributos pertinentes, su cuantificación es inconsistente.

En materia de *planeación estratégica*, el Programa Oportunidades no cuenta con planes estratégicos de mediano y largo plazo, ni tiene un documento oficial o de trabajo que defina los mecanismos para establecer y definir metas e indicadores. Por otro lado, el programa ha hecho un uso muy limitado de la información generada por las evaluaciones para mejorar su desempeño. La mayor parte del seguimiento a las recomendaciones ha consistido en elaborar de estudios subsecuentes, y algunas de ellas se han repetido en diferentes evaluaciones de años anteriores. Cabe subrayar que prácticamente ninguna de las recomendaciones que se han hecho desde las primeras evaluaciones—a excepción de la modificación de la fórmula de los complementos alimenticios—se han traducido en modificaciones sustanciales al diseño y operación del Programa que hayan mejorado su desempeño. Estas modificaciones implicarían la revisión de los apoyos y sus montos, así como la posible creación de nuevos componentes.

Tocante a la *Cobertura y focalización*, el programa no utiliza un método explícito, adecuado y consistente para cuantificar y determinar la población potencial y la población objetivo, conforme a su actual enfoque centrado en la pobreza extrema y las definiciones aplicables de Coneval. Además, si bien crecimiento de Oportunidades ha sido muy significativo y meritorio, llegando a 5 millones de familias atendidas en 2007, cifra sin precedentes en la política social mexicana, el avance de la cobertura no es suficiente para lograr el Propósito y el Fin, porque se excluye a cientos de miles de familias en localidades que no tienen acceso a unidades de salud y centros educativos simultáneamente, que por definición son las más pobres y presentan los mayores déficits de capacidades básicas. Esto

hace que la estrategia de cobertura no sea la más adecuada para el logro del Fin y Propósito del programa.

Finalmente, si bien en materia de *Resultados* el programa ha demostrado un progreso adecuado para alcanzar su Propósito y Fin en los Componentes de Educación, Salud y Alimentación, los logros varían ampliamente dependiendo de los indicadores seleccionados, las características de los beneficiarios, el contexto de las localidades y el tamaño de las brechas. Así, en algunos segmentos—e.g., primarias, zonas urbanas—y en otros indicadores relevantes—e.g., desarrollo cognoscitivo, salud reproductiva—los impactos tienden a ser más pequeños o nulos. Esto cuestiona la pertinencia de algunos apoyos y sugiere la necesidad de otros, señalando áreas de oportunidad para la mejora y el rediseño del programa.

De todo el análisis de la evaluación se derivan también una serie de **Recomendaciones y oportunidades para mejora**, entre las que destacan las siguientes:

- (1) Se recomienda elaborar un diagnóstico actualizado y adecuado de la problemática que sustenta la razón de ser del Programa, que sirva como base para la planeación estratégica, la mejora y en su caso, el rediseño de algunos aspectos del programa. Asimismo, se recomienda a Coneval y a Oportunidades valorar factibilidad y, en su caso, desarrollar una agenda y un programa de investigación específico para evaluar el impacto del programa en la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- (2) Oportunidades podría tener complementariedades y sinergias importantes con el Programa de Abasto Social de Leche (PASL), en términos de soporte nutricional, el desarrollo cognitivo y el aprendizaje. Sin embargo, las ROP del PASL plantean que no podrán ser beneficiarios del programa los hogares de localidades que reciban apoyos alimentarios de otros programas del Gobierno Federal, incluyendo Oportunidades. Por lo tanto, se recomienda a Sedesol y Liconsa que analicen los estudios y la evidencia alusiva, y valoren la conveniencia y factibilidad de modificar las ROP del PASL para eliminar la mutua exclusión con los hogares beneficiarios de ambos programas.
- (3) Se recomienda al programa que precise y haga explícita su población potencial y su población objetivo, incorporando a las definiciones respectivas el problema focal y los criterios de determinación. Además, se sugiere actualizar la definición de la población

potencial con base en la pobreza de capacidades, y posteriormente, con la de pobreza multidimensional que emita el Coneval.

- (4) Se recomienda que la Coordinación Nacional proponga a la Sedesol, la SEP y la SS la elaboración de un programa institucional, o en su defecto, que el Ejecutivo Federal lo solicite expresamente, dada la importancia del programa en cuanto al número de beneficiarios que atiende, los apoyos que brinda y los montos financieros que recibe.
- (5) Se recomienda a Coneval, Sedesol y Oportunidades que establezcan un equipo de trabajo para revisar las recomendaciones de la presente evaluación y de las anteriores, para definir formalmente cuáles y cómo deberán ser implementadas, a fin de que se pueda mejorar el desempeño del Programa.
- (6) Se sugiere valorar y en su caso implementar un cambio en los criterios y metodologías para la identificación y cuantificación de la población potencial de familias en pobreza extrema, por los de familias en pobreza de capacidades, en la línea que Sedesol ha establecido oficialmente para los programas sociales, iniciando en 2008-2009.
- (7) Asimismo, se recomienda revisar y adecuar la especificación vigente de los criterios para la selección de localidades y consecuentemente los requisitos de corresponsabilidad de las familias, para incorporar formas más amplias de servir a quienes viven en localidades más marginadas, pequeñas y dispersas. Bajo la premisa fundamental de que donde pueda llegar un maestro puede llegar un doctor, si se exploran nuevas alternativas y se adecuan los criterios y normas vigentes, es posible llevar Oportunidades mucho más lejos, donde más se le necesita. Además, se recomienda a las dependencias coordinadas—Sedesol, SEP, SS e IMSS—ampliar los programas alternativos existentes o crear otros nuevos que puedan llegar a estas poblaciones con apoyos que suplan o complementen adecuadamente los de Oportunidades.
- (8) Oportunidades no produce actualmente ningún componente o actividad que incida directamente en la calidad de la educación, para garantizar que los impactos en escolaridad se conviertan en capacidades y funcionalidades útiles en los mercados laborales. Por ello, y a la luz de las limitaciones políticas, institucionales y estructurales para elevar la calidad del sistema educativo nacional, el equipo evaluador recomienda a la Presidencia de la República, la SEP, la Sedesol, el Coneval y Oportunidades, que

integren un equipo de trabajo experto con servidores públicos, organizaciones civiles y académicos, para analizar y desarrollar la factibilidad de modificar el diseño y operación del programa, a efecto de implementar una serie de intervenciones directas para mejorar sustancialmente la calidad de la educación en las escuelas que concentran a sus becarios.

- (9) Entre algunos elementos específicos a considerar en materia de calidad de la educación, se recomiendan crear una vertiente de apoyo que invierta recursos en los aspectos que más inciden sobre la calidad de la educación, entregar incentivos económicos a los profesores ligados al desempeño académico de sus becarios, y apoyar las transiciones de nivel educativo, subsidiando cursos de renivelación y remediales en las competencias básicas lecto-escritoras y matemáticas que permitan a los beneficiarios seguir aprendiendo y continuar su formación en el futuro.
- (10) Es posible y conveniente prescindir de los Componentes de Jóvenes con Oportunidades, Adultos Mayores y Energético, transfiriéndolos a otros programas o alineando sus apoyos a los de Educación, Salud y Nutrición. Por ello, Oportunidades ha planteado un esquema de transición en el año 2008—que ya se refleja en la matriz de indicadores respectiva—a efecto de prescindir de ellos como Componentes: Jóvenes con Oportunidades se integra al Componente de Educación, centrándose en apoyar la terminación del nivel medio superior y la transición al superior; el padrón de Adultos Mayores se transfiere al Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales, a cargo de la Sedesol; y se busca que las transferencias en efectivo del Energético eventualmente se integren a los apoyos del Componente de Nutrición.
- (11) Se considera posible y conveniente prescindir gradualmente de las becas amplias para la primaria, y centrarse sólo en los niños y niñas sobre los que se logra impactos en dicho nivel así como a los otros a los que aún no se está llegando. De cada 98 niños que reciben beca, sólo 1 no se hubiera inscrito o permanecido en la escuela en ausencia de Oportunidades. Para ello, se recomienda valorar el impacto que una eliminación gradual de las becas amplias en primaria pudiera tener en el consumo de las familias beneficiarias, para hacer en todo caso los ajustes que correspondan en los montos del apoyo alimentario. Asimismo, se pueden utilizar los recursos derivados de una eventual



eliminación de las becas amplias en primaria, para incrementar las becas en los niveles subsecuentes y mejorar la calidad de la educación en el nivel básico.

- (12) Se sugiere calibrar el sistema de focalización para identificar a los beneficiarios en primaria sobre los que se puede generar impactos en inscripción y permanencia, y darles montos mayores de apoyo exclusivamente a ellos, para incentivar mejor la asistencia y cubrir los costos excesivos de transporte relacionados con su condición.
- (13) También se recomienda ajustar y diferenciar los montos de los apoyos, actualizando las estimaciones de niveles óptimos, permitiendo variaciones por tamaño de familia así como por región y tipo de localidad, y considerando los resultados de las evaluaciones de impacto. Entre otras, dos hipótesis preliminares a explorar para estos ajustes podrían incluir las siguientes: (a) el apoyo alimentario debe variar en correspondencia con el tamaño de la familia, y ser mayor en las zonas rurales que en las urbanas; (b) los apoyos en educación deben ser mayores donde los costos de oportunidad de trabajar y los costos de accesibilidad sean mayores, y viceversa.
- (14) Es posible prescindir de la vertiente de apoyo de Jóvenes con Oportunidades que busca incentivar la terminación de la educación media superior, y sustituirla con apoyos a la incorporación en el nivel superior.