



Gobierno
FEDERAL

SEDESOL



Vivir Mejor

**ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA
DEL**

**PROGRAMA
DE DESARROLLO HUMANO
OPORTUNIDADES**

POSICIÓN INSTITUCIONAL

ABRIL DE 2010

I. COMENTARIOS GENERALES

La experiencia del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en procesos de evaluación se remonta al momento en que fue concebido. Desde la conceptualización del entonces denominado Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), ahora Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, se consideró que era indispensable evaluar si las hipótesis detrás de su innovador diseño eran correctas, así como cuantificar el nivel y dirección de los impactos de las intervenciones de cada uno de sus componentes. Adicionalmente, se consideró necesario evaluar la operación del Programa y establecer un esquema de monitoreo operativo para (1) determinar si su gestión se apega a los lineamientos establecidos, (2) precisar si los resultados observados derivan de aspectos de instrumentación o de conceptualización, y (3) identificar y corregir oportunamente problemas de operación.

Así, desde su inicio, en el Programa Oportunidades existe la entera convicción de que el proceso de evaluación permite contar con elementos objetivos para proponer, de ser necesario, ajustes o mejoras a su gestión, funcionalidad de los procesos e incluso su diseño, con el fin de aumentar la efectividad y eficiencia de las acciones del Programa en favor de su población beneficiaria. En este sentido, con el reconocimiento de la importancia y trascendencia de la evaluación, en las Reglas de Operación del Programa se establece claramente la obligación de realizar una evaluación de resultados del Programa de carácter externo. Con ello se fortalece la gestión para resultados, la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos.

Con la larga experiencia referida en la coordinación de actividades de evaluación del Programa Oportunidades, y reconociendo su relevancia y utilidad en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), así como en respuesta al seguimiento a los principales resultados de las evaluaciones estipulado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, en el Programa Anual de Evaluación 2008 y en el "Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas federales de la Administración Pública Federal" emitido el 17 de febrero de 2010, y de observancia obligatoria para las dependencias responsables de operar programas que tuvieron evaluaciones externas que concluyeron durante el ejercicio fiscal 2008, se elabora el presente documento que expone la posición institucional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades respecto a los hallazgos y recomendaciones plasmadas en la Evaluación Externa 2008: A diez años de intervención en zonas urbanas (1997-2007).

II. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

En 2008 el Programa Oportunidades contó con la participación en las actividades de su evaluación externa de largo plazo, a diez años de intervención en áreas rurales, del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). En la evaluación de los efectos de los diversos componentes y acciones del Programa, se elaboraron diversos estudios basados tanto en metodologías cuantitativas, coordinados por el INSP, como en abordajes cualitativos, coordinados en su mayoría por el CIESAS. Este último grupo de estudios utilizaron como insumo la información derivada del trabajo de investigación etnográfica (principalmente, a través de estudios de caso); mientras que, la fuente principal del análisis cuantitativo fue el último panel de la Encuesta de Evaluación de los Hogares Rurales (Encel) 2007. Lo anterior, permitió que los resultados de este ejercicio de evaluación del Programa Oportunidades contaran con un enfoque amplio e integral.

Aunque el ejercicio de evaluación externa 2008 del Programa se enfocó en los resultados de largo plazo en los temas de educación, salud y alimentación de su población beneficiaria de áreas rurales; dicho ejercicio abarcó otros temas también interés y relevancia similares. Un ejemplo de lo anterior es la incorporación del tema de la calidad de los servicios que ofrece el Programa, entendiendo por ello, tanto a los servicios educativos como los de salud, así como a la operación, atención y capacitación desempeñada por la misma Coordinación Nacional del Programa a nivel central, estatal y regional. Adicionalmente, el ejercicio de evaluación externa 2008 del Programa Oportunidades consideró la heterogeneidad de sus efectos en la población beneficiaria al contextualizarlos por grupos étnicos o de condición étnica. Finalmente, la evaluación rural del largo plazo tuvo la particularidad del reto metodológico que implicó no poder contar con un grupo de control, dada la expansión en la cobertura del mismo, situación que se resolvió mediante el análisis de los efectos del Programa por el tiempo de exposición de los hogares a los beneficios del Programa Oportunidades.

Con todo lo anterior, además de responder a la pregunta de evaluación de largo plazo del Programa, *¿Podemos asegurar que el diseño y la operación del Programa, en el largo plazo, contribuye a romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza?*, también se obtuvieron resultados, hallazgos y recomendaciones que le permitieron al Programa responder a las siguientes preguntas de evaluación:

1. ¿El diseño de Oportunidades es consistente con su marco lógico?

2. De acuerdo al diseño de Oportunidades, ¿cuáles son los efectos de de Oportunidades luego de diez años de intervenciones en la educación, salud y nutrición en su población beneficiaria?
3. ¿Cuál es la calidad de la oferta de servicios y atención que ofrece el Programa (incluye aquellos prestados por los sectores salud y educación, y la Coordinación Nacional) a su población beneficiaria?
4. ¿Qué factores inciden en la magnitud y heterogeneidad de los efectos de Oportunidades sobre la población beneficiaria?
5. ¿Cómo inciden en la magnitud y heterogeneidad de los efectos de Oportunidades la calidad de la oferta de servicios y atención que ofrece el Programa y las características de su población beneficiaria (condición étnica, sexo, relaciones de género, contexto regional y edad)?
6. ¿Oportunidades logra afectar positivamente la inserción laboral de los jóvenes beneficiarios y esto marca una diferencia respecto a la situación de sus padres?
7. ¿Qué otros efectos (sinergias con otros programas, en la dinámica económica, sobre el capital social a nivel comunitario o regional) ha generado el Programa?
8. ¿Cuál es el costo-beneficio del Programa?
9. ¿Qué efectos tienen las innovaciones al Programa que iniciaron en 2007 (componente energético) y las que se implementarán en 2008 (como el nuevo esquema de Jóvenes con Oportunidades y la nueva modalidad de suplementación)?
10. ¿Qué modificaciones deberían hacerse al diseño y operación de Oportunidades para adecuarse a las necesidades de grupos específicos (según sexo, edad, contexto regional) con énfasis en la situación de la población indígena, así como potenciar sus efectos en la población beneficiaria?
11. ¿Cuál es la contribución de Oportunidades en la profundidad e incidencia de pobreza entre sus beneficiarios y su potencial para salir de la pobreza de forma sostenible?

III. REFERENCIA A LAS UNIDADES Y RESPONSABLES QUE PARTICIPARON EN SU EVALUACIÓN

Por su naturaleza intersectorial, la observancia del *Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptible de Mejora derivados de Informes y Evaluaciones a los Programas Federales de la Administración Pública Federal* por parte del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades involucró la participación de la totalidad de las Direcciones Generales de la Coordinación Nacional del Programa, así como de funcionarios de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de Sedesol, IMSS – Oportunidades, Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS), Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe). Bajo la coordinación de la Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación de la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades, se celebraron diversas reuniones de trabajo para realizar el proceso de selección, clasificación y seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) derivados de la Evaluación Externa 2008. Como resultado de lo anterior, el Programa Oportunidades seleccionó y clasificó un total de 27 ASM que se agrupan de la siguiente manera:

- 10 ASM interinstitucionales o intergubernamentales;
- 15 ASM específicos, cuyo programa de atención será coordinado por la Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación (DGIGAE), la Dirección General de Atención y Operación (DGAO), la Dirección de Coordinación y Vinculación (DGCV) o por la Dirección General de Padrón y Liquidación (DGPL) de la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades;
- 2 ASM específicos, cuyo programa de atención será coordinado por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS).

Cabe destacar que del total de ASM y recomendaciones presentes en el conjunto de los documentos de evaluación externa 2008 del Programa Oportunidades, existe un amplio conjunto de éstos que ya han sido atendidos o que su seguimiento actualmente ya se está llevando a cabo tanto por la Coordinación Nacional como por los sectores de salud y educación que participan en la operación del Programa a través de las distintas estrategias, estudios piloto, cambios en Reglas de Operación, operativos y acciones de mejoramiento a procesos que se han implementado desde mediados de 2008 y hasta la fecha. La Coordinación Nacional del Programa Oportunidades elaborará, en adición a este documento de posición institucional, un documento en el que se detallarán dichas

acciones. Por último, es preciso señalar que estas acciones de mejora en el diseño y operación del Programa Oportunidades requieren complementarse con una mayor disponibilidad de recursos presupuestarios, en particular, para la operación del Programa Oportunidades. Lo anterior, una vez que para el ejercicio fiscal 2010 el Programa Oportunidades tiene como meta una expansión en su cobertura de 800 mil familias adicionales a los 5 millones que tuvo como meta en ejercicios fiscales pasados, además de asumir la función de Unidad Responsable del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) y comprometerse a una meta de cobertura para dicho Programa de 670 mil familias, lo que representa poco más del doble de la meta de cobertura del ejercicio fiscal anterior. En este contexto, una mayor provisión de recursos presupuestarios, en proporción con el aumento en la cobertura de ambos programas, resulta de gran relevancia para asegurar la calidad en la provisión de los servicios a la población beneficiaria.

IV. REFERENCIA DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS

BEHRMAN, JERE; FERNALD, LIA; GERTLER, PAUL; NEUFELD, LYNNETTE y PARKER, SUSAN (2008) “Evaluación de los efectos a diez años de Oportunidades en el desarrollo, educación y nutrición en niños entre 7 y 10 años de familias incorporadas desde el inicio del Programa” en **Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo I - Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención.** Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Distrito Federal, México.

RODRÍGUEZ-OREGGIA, EDUARDO y FREIJE-RODRÍGUEZ, SAMUEL (2008) “Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios, y la movilidad ocupacional intergeneracional del Programa Oportunidades” en **Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo I - Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención.** Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Distrito Federal, México.

GONZÁLEZ DE LA ROCHA, MERCEDES (2008) “La vida después de Oportunidades: impacto del Programa a diez años de su creación” en **Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo I - Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención.** Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Distrito Federal, México.

PARKER, SUSAN y BEHRMAN, JERE (2008) “Seguimiento de adultos jóvenes en hogares incorporados desde 1998 a Oportunidades: impactos en educación y pruebas de desempeño” en **Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo I - Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención.** Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Distrito Federal, México.

GUTIÉRREZ, JUAN PABLO (2008) "*Comportamientos de riesgo y sus consecuencias para la salud, bienestar y probabilidad de participación laboral*" en **Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo I - Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención**. Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Distrito Federal, México.

GUTIÉRREZ, JUAN PABLO; LEROY, JEF; DEMARIA, LISA; WALKER, DILYS; CAMPUZANO, JULIO CÉSAR; MORENO, KARLA; SERVÁN, EDSON; SOSA-RUBÍ, SANDRA y BERTOZZI, STEFANO (2008) "*Evaluación de la calidad de los servicios de atención a la salud asignados a la población beneficiaria de Oportunidades*" en **Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo II - El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición**. Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Distrito Federal, México.

SÁNCHEZ LÓPEZ, GABRIELA (2008) "*Padecer la pobreza: un análisis de los procesos de salud, enfermedad y atención en hogares indígenas y rurales bajo la cobertura del Programa Oportunidades*" en **Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo II - El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición**. Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Distrito Federal, México.

BAUTISTA ARREDONDO, SERGIO; BERTOZZI, STEFANO; LEROY, JEF; LÓPEZ RIDAURA, RUY; SOSA-RUBÍ, SANDRA; TÉLLEZ ROJO, MARTHA y WALTER, DILYS (2008) "*Diez años de Oportunidades en zonas rurales: efectos sobre la utilización de servicios y el estado de salud de sus beneficiarios*" en **Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo II - El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición**. Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Distrito Federal, México.

NEUFELD, LYNNETTE; MEJÍA, FABIOLA; FERNÁNDEZ-GAXIOLA, ANA; GARCÍA-GUERRA, ARMANDO; MÉNDEZ, IGNACIO y DOMÍNGUEZ, CLARA (2008) "*Diagnóstico situacional del estado nutricional de niños menores de dos años de edad y de sus madres, beneficiarios de Oportunidades en zonas rurales*" en **Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo II - El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición**. Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Distrito Federal, México.

MANCERA CORCUERA, CARLOS; SERNA HERNÁNDEZ, LESLIE y PRIEDE SCHUBERT, ALEJANDRA (2008) "*Modalidad educativa y organización multigrado como factores asociados con las brechas de aprendizaje de los becarios del Programa Oportunidades (primaria y secundaria en 2007)*" en **Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo III - El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación**. Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Distrito Federal, México.

AGUDO SANCHÍZ, ALEJANDRO (2008) “¿Cómo se explica el impacto educativo del Programa Oportunidades? actores, factores y procesos” en **Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo III - El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación.** Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Distrito Federal, México.

MIR CERVANTES, CLAUDIA; CORONILLA CRUZ, RAÚL; CASTRO FLORES, LOURDES; SANTILLANES CHACÓN, SANTOS y LOYOLA, DAVID (2008) “Evaluación operativa y de la calidad de los servicios que brinda Oportunidades” en **Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo IV - Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias.** Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Distrito Federal, México.

SARIEGO RODRÍGUEZ, JUAN LUIS (2008) “Cobertura y operación del Programa Oportunidades en regiones interculturales indígenas” en **Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo IV - Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias.** Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Distrito Federal, México.

GERTLER, PAUL y FUCHS, ALAN (2008) “Transferencias condicionales en efectivo y gasto en energéticos: posible impacto del Componente Energético de Oportunidades” en **Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo IV - Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias.** Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Distrito Federal, México.

ARROYO, JUAN PABLO; ORDAZ, JUAN LUIS; LI, JUAN JOSÉ y ZARAGOZA, MARIA LUISA (2009) **Estudio sobre los efectos de Oportunidades a diez años de intervención, en el consumo e inversión de las familias beneficiarias en zonas rurales, con base en la Encuesta de Evaluación de los Hogares Rurales 2007.** Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Distrito Federal, México.

RODRÍGUEZ, EVELYNE; PASILLAS, MIREYA (2009) **Efectos de Oportunidades en la economía e infraestructura local en zonas rurales a diez años de intervención.** Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Distrito Federal, México.