

Documento de opinión sobre los resultados, hallazgos, fortalezas, debilidades, amenazas y recomendaciones que derivan de las evaluaciones realizadas al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el periodo 2011-2012.

I. Comentarios Generales

Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2010 en Zonas Urbanas (2002 – 2009).

En esta evaluación se presentan los principales resultados de la evaluación externa de mediano plazo en zonas urbanas. Específicamente se analizan las tendencias a siete años del PDHO urbano en la utilización de servicios de salud y estado de salud de la población; el estado nutricional de las mujeres y los niños de los hogares beneficiarios; la tasa de matriculación escolar, la escolaridad terminada, el abandono escolar y la reprobación escolar en los niños y jóvenes beneficiarios; y el consumo alimentario y no alimentario, condiciones de vivienda, inversión en activos del hogar, empleo infantil y juvenil, y toma de decisiones en los hogares desde un enfoque de género.

A diferencia de la evaluación de corto plazo realizada en 2002 – 2004, en esta evaluación se dio seguimiento sólo a un subconjunto de los hogares de la muestra original de corto plazo. En particular, los hogares ubicados en las localidades de intervención y, dentro de éstas, sólo aquellos hogares que: (i) en algún momento entre 2002 y 2009 fueron atendidos por Oportunidades (“alguna vez beneficiarios”), y (ii) en 2002 fueron identificados como no elegibles pero cercanos al punto de corte de elegibilidad (“casi elegibles”). Con ello, no sólo se buscó documentar las tendencias en un conjunto de indicadores de bienestar para los que las evaluaciones previas mostraron efectos positivos del programa, sino también, en la medida de lo metodológicamente factible, contrastar a

los hogares alguna vez incorporados con los casi elegibles, con la intención de estimar el efecto del programa, a partir de métodos cuasi-experimentales.

La principal limitación de los análisis de efectos con un enfoque cuasi-experimental radica en la necesidad de contar con tamaños de muestra relativamente grandes, debido a la necesidad de identificar observaciones semejantes. En ese sentido, el reto para los documentos temáticos fue contar con muestras suficientes para los indicadores específicos de interés. Los resultados al respecto fueron heterogéneos para cada uno de los cuatro documentos temáticos.

Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR) 2011 – 2012.

La Evaluación de Consistencia y Resultados 2011 se realizó en el marco de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2011. La pertinencia de esta evaluación corresponde a la decisión por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) de incluirla dentro de la agenda de evaluación del PAE 2011. Lo anterior basado en la necesidad de contar con información actualizada del programa sobre su diseño, planeación estratégica, cobertura, focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados.

Es importante señalar que el programa contaba con una Evaluación de Consistencia y Resultados para el año 2007, por lo que la utilidad de los resultados de esta evaluación es relevante para evaluar los avances del periodo y continuar con los procesos de mejora del mismo. La ECR 2011- 2012 fue coordinada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de la Dirección General de

Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales, y se llevó a cabo siguiendo una metodología específica establecida por CONEVAL. En este sentido, los resultados obtenidos son confiables y de calidad, lo que permite que se usen como referencia para proponer Aspectos Susceptibles de Mejora del Programa.

Meta evaluación 2007-2012.

La Meta evaluación 2007-2012 se realizó como una evaluación complementaria promovida por la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades con el objetivo de analizar los avances y logros e identificar áreas de oportunidad en materia de evaluación y monitoreo durante el periodo 2007-2012.

Hasta la realización de la Meta evaluación, no se contaba con ningún ejercicio similar, por lo que los resultados obtenidos se consideran de gran utilidad. La Meta evaluación se llevó a cabo mediante trabajo de gabinete, donde la institución a cargo del proyecto fue la Universidad Autónoma de Chiapas.

Dicho esto, la Meta evaluación se considera una herramienta fundamental para identificar Aspectos Susceptibles de Mejora del Programa Oportunidades.

El desempeño de los becarios del Programa Oportunidades en la prueba ENLACE: cambios entre 2008 y 2011 en educación básica y media superior.

Esta consultoría fue contratada por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades con el objetivo de describir el desempeño académico de los becarios y no becarios de Oportunidades a través de los resultados de ENLACE en los ciclos escolares 2007 – 2008 y 2010 – 2011. Previo a esta consultoría, la Coordinación Nacional no se contaba con un ejercicio que usara la prueba ENLACE para evaluar el desempeño de los becarios de Oportunidades en dos periodos diferentes. Lo anterior permite observar tendencias sobre las fortalezas y debilidades del sistema educativo que comprende las diferentes modalidades a las que asisten becarios del programa.

La realización de esta consultoría resultó de utilidad para identificar áreas en las que se debe indagar con mayor profundidad para determinar los factores a nivel individual, del hogar y del centro educativo que explican el desempeño observado de los becarios de Oportunidades en la prueba ENLACE. El estudio fue realizado por Valora Consultoría S. C., una firma con amplia experiencia especializada en el campo de la educación.

Informe de resultados del estudio y acompañamiento de los procesos operativos en el esquema de microzonas, 2011.

Esta consultoría fue contratada por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades con el objetivo de analizar los principales antecedentes, operación actual, primeros resultados de su implementación y visión a futuro de cuatro innovaciones implementadas en el programa a principios de 2011: la microzona, la domiciliación geográfica, los dispositivos móviles (DM) y los promotores sociales indígenas (PSI). Para dicho análisis, los autores utilizan técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa, que permiten observar de manera integral las fortalezas y

debilidades de las innovaciones. Al respecto, es preciso señalar que una de las fuentes de información de esta consultoría son opiniones y percepciones de los entrevistados.

La relevancia de esta consultoría radica en la documentación de un conjunto de acciones operativas innovadoras que el Programa Oportunidades emprendió en la segunda mitad de la pasada administración. La consultoría fue realizada por el Instituto Nacional de Administración Pública.

II. Comentarios específicos

Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2010 en Zonas Urbanas (2002 - 2009).

- La unidad de análisis utilizada en las 4 temáticas abordadas se definió con base en las necesidades de información de cada tema. Para los apartados de “Aspectos sociales” y “Salud” se utilizó un panel de hogares, que fue el conjunto con menor desgaste de la muestra, debido a que depende únicamente de la identificación de los hogares. Para los apartados de “Nutrición” y “Educación”, por el contrario, se analizó un panel de individuos que demandó mayor tamaño de muestra ya que, adicional a ubicar a los hogares, se requirió identificar a individuos específicos en los mismos. En ese sentido, el análisis de efectos resultó poco factible bajo un esquema de individuos.
- Los resultados derivados del apartado de “Salud” tienen limitaciones metodológicas, dado que las técnicas de estimación utilizadas (análisis de tendencia y análisis de efectos) no se aplicaron de manera rigurosa.
- Los hallazgos de la sección de “Nutrición” documentan la situación actual y el rezago nutricional por atender, sin embargo no existe un grupo de comparación que permita

documentar cuál sería la situación nutricional en las comunidades urbanas si no hubiera existido Oportunidades a lo largo de los 7 años analizados (2002-2009).

- Los resultados y por tanto las recomendaciones derivadas del apartado de “Aspectos Sociales” se deben interpretar con cautela, dado que no son representativos a nivel nacional ni regional, por lo que no es posible hacer inferencias poblacionales, aunque los hallazgos son consistentes con la evidencia empírica existente.
- Finalmente, el apartado de “Educación” estuvo afectado por importantes limitaciones en las bases de datos, por lo que las inferencias que se pueden hacer a partir de los resultados son limitadas.

Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR) 2011 – 2012.

- De acuerdo con la ECR 2011-2012, el programa muestra resultados positivos en todos los aspectos abordados en la evaluación.
- Derivado de los resultados, la evaluación identifica de manera clara las fortalezas más relevantes del programa para cada uno de los seis ámbitos evaluados: diseño; planeación y orientación a resultados; cobertura y focalización; operación; percepción de la población objetivo; y, resultados.
- Para cada una de las debilidades, la evaluación contempla una recomendación, que son factibles y justificables, pero únicamente en el diseño y planeación-orientación se consideran relevantes.

Meta evaluación 2007-2012

- La Meta evaluación concentra una gran cantidad de información y presenta consideraciones sobre diversos aspectos del programa. En particular, se discuten los temas de: diagnóstico y propuestas de atención, planeación estratégica de mediano plazo, apoyos en educación, cumplimiento de la corresponsabilidad en salud y la cobertura del programa, calidad de la educación, la mutua exclusión de beneficiarios entre el PASL y Oportunidades, y el enfoque de corresponsabilidad e integralidad.
- Los ámbitos en los que se enmarcan las recomendaciones consideradas como pertinentes son focalización, diagnóstico, evaluación, diseño y planeación estratégica.
- Los resultados de la Meta evaluación identifican fortalezas, en diversos ámbitos (diseño, planeación estratégica, cobertura-focalización, operación, percepción de beneficiarios y resultados), que son relevantes para considerar las áreas de oportunidad que permitan mejorar la gestión y los resultados del programa.

El desempeño de los becarios del Programa Oportunidades en la prueba ENLACE: cambios entre 2008 y 2011 en educación básica y media superior.

- Los resultados de esta consultoría destacan como fortaleza del programa, los avances en la disminución de las brechas educativas entre becarios y no becarios. Sin embargo, al no tratarse de una evaluación de impacto no es posible atribuir este avance a alguna acción específica del programa.
- Las recomendaciones con fundamento en las debilidades identificadas son relevantes para identificar áreas de mejora sin que se considere de manera puntual actividades a realizar. Si bien, las recomendaciones se enmarcan en un contexto muy general, éstas son relevantes y sirven como Aspectos Susceptibles de Mejora para el programa.

Informe de resultados del estudio y acompañamiento de los procesos operativos en el esquema de microzonas, 2011.

- El estudio emite recomendaciones basadas en los hallazgos del análisis cuantitativo y cualitativo. Las recomendaciones se especifican de manera muy particular para cada una de las innovaciones implementadas, lo que deriva en un gran número de éstas.
- Si bien las recomendaciones son claras, al tratarse de procesos operativos se consideró su factibilidad y, a partir de ello, se agruparon aquellas con elementos comunes para facilitar la identificación de Aspectos Susceptibles de Mejora.

III. Fuentes de información utilizadas

Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2010 en Zonas Urbanas (2002 - 2009).

- Información recolectada en la Encuesta de Evaluación de los Hogares Urbanos (ENCELURB) 2002, 2004 y 2009.

Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR) 2011 – 2012.

- El análisis tomó como referencia la información proporcionada por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud y las evaluaciones externas realizadas al programa.

Meta evaluación 2007-2012

- El análisis tomó como principal referencia a las Evaluaciones Externas del programa realizadas en el periodo 2007-2012.

El desempeño de los becarios del Programa Oportunidades en la prueba ENLACE: cambios entre 2008 y 2011 en educación básica y media superior.

- La información de la prueba ENLACE utilizada para los análisis fue proporcionada por la Dirección General de Evaluación de Políticas (DGEP) de la SEP. La identificación de becarios de Oportunidades en las bases de datos de ENLACE fue hecha por la Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación (DGIGAE) de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Informe de resultados del estudio y acompañamiento de los procesos operativos en el esquema de microzonas, 2011.

- Múltiples fuentes de información: Se obtuvo la opinión de funcionarios y titulares en cuatro Estados. Para el caso del tema de Promotores Sociales Indígenas se recabó además la opinión de funcionarios externos al Programa (del INALI y del CONOCER). Asimismo, se entrevistó a personal de distintos niveles administrativos, cubriendo las distintas etapas de la operación del Programa: en oficinas centrales, en Delegaciones Estatales y en las UAR. La información derivada del análisis de gabinete cuentan con un sustento documental y presupuestal validado por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

IV. Unidades y responsables que participaron en las evaluaciones

Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2010 en Zonas Urbanas (2002 - 2009).

- Instituto Nacional de Salud Pública

- Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR) 2011 – 2012.

- El Colegio de México A. C.
- CONEVAL.
- Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Secretaría de Desarrollo Social.

Meta evaluación 2007-2012

- Universidad Autónoma de Chiapas Centro Universidad – Empresa.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

El desempeño de los becarios del Programa Oportunidades en la prueba ENLACE: cambios entre 2008 y 2011 en educación básica y media superior.

- Valora Consultoría S. C.
- Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Educación Pública.

Informe de resultados del estudio y acompañamiento de los procesos operativos en el esquema de microzonas, 2011.

- Instituto Nacional de Administración Pública A.C.

- Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.
- CONOCER.