

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (S-72)

La SEDESOL considera que la Evaluación Específica de Desempeño (EED) se enmarca en la introducción de una serie de cambios importantes en el contexto institucional de la Administración Pública Federal, a partir del inicio del proceso presupuestario para el ejercicio fiscal 2008. Estos cambios están dados por un nuevo marco normativo, que busca institucionalizar el uso de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). A partir de estos cambios los programas sociales han enfrentado los siguientes retos, los cuales quedan reflejados en los resultados de la EED:

1. Plazos muy cortos para la elaboración y/o modificación de las MIR. Si bien el establecimiento de MIR para todos los programas federales se considera un ejercicio altamente útil, es necesario un proceso de maduración para la consolidación del SED.

- Las MIR han debido adaptarse para atender necesidades de información de distintas instituciones (SHCP, Presidencia de la República, Inmujeres, CONEVAL, SFP) que en ocasiones resultan en comentarios contradictorios, que deben de ser atendidos en periodos cortos de tiempo y que pueden generar modificaciones que deriven en problemas de continuidad en la medición de indicadores.
- Como todo proceso que va consolidándose, conforme se ha avanzado en este proceso se han ido normando y homogeneizando ciertos aspectos relacionados con la MIR, como lo emitido por la Unidad de Programación y Control Presupuestario de la SHCP, que definió un criterio homogéneo para la definición del nombre y unidades de medida que fue aplicado para los indicadores de la MIR 2009.
- En general, la SEDESOL optó por el establecimiento de indicadores ambiciosos, particularmente a nivel de fin y propósito, con lo cual en ocasiones no es posible presentar avances por la disponibilidad de la información. Esto último, en el caso particular del Programa Oportunidades, se refleja en aquellos indicadores seleccionados como relevantes que no cuentan con información (señalados con ND), lo que se explica porque aún no está disponible para construir el indicador, especificado claramente en la ficha técnica del indicador.

POSICIÓN INSTITUCIONAL

Evaluación Específica de Desempeño 2008

GOBIERNO
FEDERAL

SEDESOL



2. El cambio de enfoque orientado a resultados ha implicado la necesidad de generar nueva información y adaptar procesos para poder obtenerla; así como la necesidad de establecer una agenda de información de mediano plazo.

- En ocasiones, los indicadores requieren la transformación y/o generación de sistemas de información, así como encuestas específicas para su medición, las cuales eran inexistentes en el periodo de evaluación. Esto requerirá tiempo de maduración.

En este contexto, la EED juega un papel importante para conocer los avances y retos persistentes. Sin duda establecer un formato conciso como el de la EED, resulta útil para la rendición de cuentas. Sin embargo, es necesario adaptar el formato de la EED para superar algunas limitaciones:

- El formato da el mismo tratamiento a programas con distintos periodos de maduración y complejidad en la cobertura, evaluando, con parámetros similares, programas que tienen un historial de varios años de operación, frente a otros de nueva creación.
- Es necesario mejorar el sistema utilizado para el intercambio de información ya que presenta dificultades para su uso y análisis.
 - Se considera necesario brindar mayor flexibilidad en el tipo y número de documentos que pueden ser presentados al equipo evaluador para su consideración, así como que este proceso de intercambio pueda ser dinámico conforme el proceso lo vaya requiriendo.

De igual manera, es importante reconocer que el formato de la evaluación fue nuevo para los evaluadores externos, quienes a pesar de no contar con experiencia previa en el tipo de evaluación, requirieron realizar un esfuerzo para demostrar capacidad de síntesis sin dejar de lado información sustancial o contextual. Estos esfuerzos se vieron afectados por los tiempos de implementación y los limitados canales de comunicación con los evaluados.

En el **Programa de Desarrollo Humano 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 diseño, a su gestión, a la funcionalidad de sus procesos e incluso a la atención que ofrece, con el fin de aumentar su efectividad y eficiencia en favor de la población beneficiaria. La relevancia y obligatoriedad de la evaluación externa del Programa se manifiesta en sus Reglas de Operación, reconociendo que con ello se

POSICIÓN INSTITUCIONAL

Evaluación Específica de Desempeño 2008

GOBIERNO
FEDERAL

SEDESOL



fortalece la gestión para resultados, la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.

Con base en su experiencia en la coordinación del proceso de evaluación externa, así como en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño, el Programa Oportunidades expone la posición institucional respecto al contenido del *Informe Final de la Evaluación Específica de Desempeño (EED) 2008*. En general, se considera que el formato diseñado para esta evaluación impuso serias limitaciones a la evaluadora en cuanto a: (i) el espacio disponible para presentar los resultados de la evaluación, y (ii) la temporalidad de los insumos de información a analizar. Respecto a la primera limitación, ésta exige un esfuerzo de síntesis notable que pareciera obligar a la evaluadora dejar fuera del Informe aquellos elementos del análisis que proveen contexto, precisión (existe extensa evidencia empírica de los impactos del Programa que podría haberse resaltado) y/o matices que permiten fundamentar con mayor solidez los resultados y recomendaciones presentados. Se considera que dichos elementos revisten la mayor importancia para un lector poco familiarizado con el Programa y sus evaluaciones, y habrían dotado de un mayor valor agregado a este ejercicio. En este sentido, se recomienda anexar a los informes Final y Ejecutivo de la EED, aquellos documentos adicionales que sean elaborados durante el proceso de evaluación que reflejan el proceso de análisis, la metodología y criterios utilizados, que hubo detrás de los resultados que se muestran en el Informe.

Respecto a la segunda de las limitaciones, ésta se refiere al hecho de que los insumos en los que se basó esta evaluación se refieren al ejercicio presupuestal 2008 y no fue posible considerar fuentes de información más actualizadas correspondientes a 2009, siendo algunas de ellas documentos donde versan las acciones de mejora que el Programa ha realizado, o está llevando a cabo en seguimiento a los resultados y recomendaciones de sus distintas evaluaciones externas. Lo anterior podría además haber aportado un mayor valor al resultado de este ejercicio que se propone como insumo en las discusiones respecto al presupuesto de 2010. Esta limitante se hace evidente en las recomendaciones y comentarios sobre los indicadores de la Matriz de Indicadores 2008 (MI 2008) del Programa, que han sido superados en la Matriz de Indicadores para Resultados 2009 (MIR 2009). Un ejemplo de ello: En la valoración del quinto indicador estratégico (Informe Final), se señala que “haría falta un indicador que de cuenta de la transición de secundaria a educación media superior para mujeres y varones”, cuando en la MIR 2009 se ha incluido un indicador denominado “Porcentaje de becarios de secundaria que transitan a EMS” igualmente a nivel de Propósito (con periodicidad anual).

POSICIÓN INSTITUCIONAL

Evaluación Específica de Desempeño 2008

GOBIERNO
FEDERAL

SEDESOL



Con relación al resultado de la revisión del *Documento de Trabajo* para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora identificados por la Evaluación de Consistencia y Resultados 2007, en complemento, el Programa Oportunidades considera pertinente señalar lo siguiente:

- En seguimiento a lo resaltado en la Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 respecto a la calidad de los servicios educativos, el Programa Oportunidades lo identificó como un aspecto prioritario de mejora. Sin embargo, no se detallan las “acciones de solución”, toda vez que fue clasificado como intergubernamental¹, toda vez que demanda la intervención coordinada de varias dependencias y de los gobiernos estatales dada la descentralización de los servicios. En el “Informe de Seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de Programa Federales 2008” emitido por el CONEVAL, se resalta este aspecto como una de las problemáticas comunes identificadas por los programas que fueron evaluados. De acuerdo a la normatividad en la materia, todos los aspectos contenidos en dicho Informe “serán presentados ante la SHCP, la SFP, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social o la Comisión Nacional de Desarrollo Social para su análisis y definición de los actores responsables y las acciones de solución”.
- Por las limitantes señaladas anteriormente, en el Informe Final de la EED 2008 no fue posible considerar evidencia relacionada con el seguimiento que se ha realizado a las recomendaciones de la evaluación externa 2008 relacionadas con los hallazgos en materia de calidad de los servicios de salud y educativos (*“A diez años del Programa en zonas rurales 1997-2007”*). Sin embargo, a pesar de que aún no ha sido determinado el mecanismo para el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones recientes por el CONEVAL (SHCP Y SFP), el Programa Oportunidades ha establecido un acuerdo en el seno de la 18ª Sesión Ordinaria del Consejo de la Coordinación Nacional (Acuerdo 45/07-05-09) para definir una estrategia para el mejoramiento de la calidad de los servicios que prestan los Sectores a la población beneficiaria de Oportunidades. Adicionalmente, en una búsqueda por la mejora continua de los indicadores del Programa, mediante acuerdo del Comité Técnico de la Coordinación Nacional (Acuerdo 526/10-06-09), se instruyó a la Coordinación Nacional y a los Sectores a presentar un análisis de las causas y medidas correctivas para los Indicadores de Seguimiento Operativo deficientes durante el año 2008 y el bimestre enero-febrero 2009.

¹ Ver *Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de los informes y evaluaciones externas a programas federales 2008*, emitido por CONEVAL, SHCP y SFP.

POSICIÓN INSTITUCIONAL

Evaluación Específica de Desempeño 2008

GOBIERNO
FEDERAL

SEDESOL



- Respecto a la observación de que el “funcionamiento de Jóvenes con Oportunidades” aún debe mejorarse, cabe resaltar que en 2008 se probó un esquema innovador de Jóvenes con Oportunidades en los estados de Chiapas, Sonora y en una Zona de Atención de Veracruz, con el fin de evaluar este esquema piloto que fue aprobado por el Comité Técnico de la Coordinación Nacional (Acuerdo No. 426/21-01-08). Los resultados de la evaluación de este esquema han sido considerados en el rediseño del apoyo de *Jóvenes con Oportunidades* reflejado en las Reglas de Operación 2009 del Programa.

Por lo señalado anteriormente, existen recomendaciones que ya han sido atendidas y otras están en proceso de atenderse por parte del Programa Oportunidades y los Sectores que participan en él. Otras observaciones requieren de mayor atención por parte, no sólo del Programa, sino también de otras dependencias e instancias de gobierno, como es el caso de la debilidad resaltada respecto a la subcobertura del Programa².

Por la **naturaleza interinstitucional** del Programa Oportunidades, a continuación se presenta la postura de los Sectores Salud y Educación (resumen³) respecto a la EED 2008.

Sector Educativo⁴:

- Se considera que la relación entre indicadores de evaluación, resultados de los mismos y las conclusiones llegan a parecer inconsistentes.
- La Subsecretaría de Educación Básica (SEB) enfoca sus esfuerzos, como ámbito de su competencia, en mejorar los índices de acceso, permanencia y logro educativo a través de una serie de

² Este resultado proviene de un documento de la evaluación cualitativa (Sariego, 2008), para el que se siguieron criterios diferentes a los normados por Oportunidades a lo largo de su operación. Cabe señalar además que la evolución del Programa se realiza por fases de incorporación aplicadas en diferentes años y es posible que en cierto lapso de tiempo, dada la dinámica demográfica y los movimientos migratorios, hayan surgido nuevas localidades u hogares elegibles y que no han sido atendidas por el Programa. Igualmente, existe la posibilidad de que algunas localidades no puedan ser validadas por el Sector Salud, no por el acceso, sino por su capacidad de atención. Por último, el crecimiento en la cobertura del Programa está dado por lo determinado anualmente en el PEF, por lo que igualmente y como resalta la evaluadora, se requeriría de una ampliación presupuesta.

³ El texto completo con los comentarios emitidos por los Sectores Salud y Educación, puede ser consultado a solicitud el interesado a la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades, al correo: rogelio.grados@oportunidades.gob.mx.

⁴ Las Reglas de Operación del Programa Oportunidades 2008 refieren en el numeral 4.2.1 Componente Educativo que “El Programa, en apego al artículo 27 del PEF, orienta sus acciones a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela de los hijos de las familias beneficiarias. En el componente educativo se otorgan becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares...reforzarán la oferta educativa para potenciar el acceso de los niños, niñas y jóvenes a la escuela. Adicionalmente, la SEP promoverá que las escuelas con becarios del Programa establezcan el mejoramiento continuo en la calidad educativa, mediante su participación voluntaria en el Programa Escuelas de Calidad, conforme al artículo 23, fracción V, del PEF.”

programas y proyectos que opera la SEB y que buscan elevar el mejoramiento de la calidad educativa, orientados principalmente a atender poblaciones y escuelas en situación de vulnerabilidad. Todo lo anterior, reflejado en el Plan Estatal de Atención Educativa a Escuelas y Población en Situación Vulnerable que cada entidad elabora para articular acciones intra e intersectoriales para mejorar la calidad de la educación que brindan las escuelas que atienden a población en situación vulnerable.

- Referente a la necesidad de ampliar la oferta de educación media superior y mejorar su calidad resaltada en esta evaluación, es pertinente tomar en cuenta que la SEP, a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior, ya ha tomado una serie de medidas enfocadas a elevar la calidad educativa y la cobertura del bachillerato⁵, por lo que es conveniente que se tomen en cuenta las siguientes consideraciones:

I. Mejorar la calidad de los servicios educativos es un tema que está establecido en el Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012, Objetivo 9 “Elevar la calidad educativa” y que también está considerado en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, en su Objetivo 1 “Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional”. Para alcanzar estos objetivos surgió la Reforma Integral de Educación Media Superior (RIEMS) que es un proceso consensuado e impulsado por la SEP, junto con el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), cuya finalidad es mejorar la calidad, la pertinencia, la equidad y la cobertura del bachillerato. La RIEMS plantea: (1) La construcción de un marco curricular común con base en competencias genéricas, disciplinares y profesionales. (2) La definición y reconocimiento de las diferentes opciones de la oferta de la educación media superior. (3) La profesionalización de los servicios educativos. (4) La certificación nacional complementaria.

II. Ampliar la oferta en educación media superior. La Subsecretaría cuenta con el Programa de Infraestructura para la Educación Media Superior el cual conjunta capacidad, experiencia y recursos de la Federación, de los estados, de los municipios y del sector productivo.

Para el presente ejercicio fiscal 2009, la federación destinó al programa de infraestructura 2'033 millones de pesos, un 24% mayor a los 1'638 millones del año anterior. Se estima que con la aportación federal más las de las entidades, municipios y sector productivo, se crearán 200 nuevos servicios educativos, de los cuales 86 son federales, lo que significa un 3% más a los generados el año anterior. Asimismo se podrá cubrir las necesidades de 1,250 unidades educativas públicas del

⁵ FUENTES: <http://www.reforma-iems.sems.gob.mx/> ; <http://www.profordems.sems.gob.mx/profordems/> ; <http://www.sems.gob.mx/aspnv/homesems.asp>

tipo medio superior en su infraestructura física, logrando con ello una mayor capacidad de atención de alumnos.

Ante las restricciones presupuestales que suelen presentarse, se están explorando otras formas de impartir educación media superior a través de cursos en línea. La Subsecretaría cuenta con un programa piloto PREP@RATE, el cual es un programa de modalidad educativa a distancia en el que los jóvenes que no obtuvieron una opción educativa en el concurso de educación media superior en el D.F. y zona metropolitana (COMIPEMS), pueden estudiar el bachillerato en línea.

III. Consideraciones finales. Para la evaluación de efectividad e impacto de la RIEMS como de sus mecanismos de apoyo se implementará un conjunto de estrategias de evaluación al subsistema, estudiantes y a otros actores relevantes en el proceso enseñanza-aprendizaje. Estas acciones se llevarán a cabo en el SNEEMS el cual estará coordinado por el INEE. No hay que olvidar que el mejoramiento de la calidad, medida como los resultados de aprendizaje de los estudiantes, es un proceso lento y que también es afectado por factores externos a la escuela, por ello el impacto total de la transformación educativa de la Educación Media Superior podrán ser visibles sólo en el mediano y largo plazo.

Sector Salud:

- Resultados de la evaluación de impacto: (1) La exposición de los resultados documentados es muy breve y, en el caso de Oportunidades se cuenta con una amplia variedad de resultados que parecen minimizados y descontextualizados. En razón de lo anterior y con el propósito de que el lector o usuario de la EED cuente con todos los elementos, se solicita que en los casos que así esté documentado, se especifiquen los alcances y limitaciones de los estudios y que pueden influir en los resultados obtenidos. Por ello sería deseable que se amplíen los resultados finales documentados, y que además sea anexo de los Informes relacionados con la EED que publicará el CONEVAL. (2) En un futuro ejercicio, los resultados de la evaluación de impacto deberían ser analizados y organizados por el evaluador responsable, con base en el Propósito del Programa comprometido en su Matriz de Indicadores para Resultados.

Finalmente se hacen algunas precisiones:

- Los conceptos que se manejan para el presupuesto no son correctos, se sugiere utilizar los términos comúnmente utilizados: (i) Dice “presupuesto Aprobado” y debe decir “Presupuesto Original”, y (ii) dice “Presupuesto Autorizado” y debe decir “Presupuesto Modificado”.

POSICIÓN INSTITUCIONAL

Evaluación Específica de Desempeño 2008

GOBIERNO
FEDERAL

SEDESOL



- Con respecto a las metas señaladas para cada uno de los indicadores en el PASH, conviene señalar lo siguiente:
 - Los responsables técnicos de la elaboración de las fichas de los indicadores de la MI 2008 establecieron intervalos y no valores puntuales en los campos de meta sexenal y parámetros de semaforización. Las series estadísticas para definir con cierto grado de confianza una meta puntual son cortas dado el crecimiento del padrón registrado en 2004, el comportamiento irregular de las bajas en los años que inmediatamente le siguieron y la posterior estabilización de distintas variables del mismo hasta años después. El diseño del módulo de la Matriz de Resultados del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) tuvo limitaciones para registrar la información técnica de sus indicadores, en específico, en los campos destinados para el registro de los valores de las metas y de los parámetros de semaforización, en donde solo fue registrar el valor inferior del intervalo que define el semáforo verde.
 - En los 25 indicadores de la MI 2008, la determinación de los parámetros de semaforización (y por ende, de las metas) se realizó revisando el comportamiento asintótico de los valores que toman los indicadores. En una gran proporción de los 25 indicadores el valor inferior del semáforo verde es del 90 o 95% para indicadores que tienen como valor máximo alcanzable un 100 por ciento. Ello hace más difícil comprometer una meta de, supongamos, un punto porcentual adicional a la ya establecida. La mayor dificultad se debe a que al ubicarse en el límite del valor máximo que el indicador puede asumir, también se está en el límite máximo de los valores “naturales” del comportamiento de las bajas del Padrón e incumplimiento de corresponsabilidades que afectan negativamente a los indicadores. Por ello, cuando los indicadores se ubican en valores muy altos es más costoso (rendimiento a escala) variar el valor de indicador.
 - Además de lo señalado, en los indicadores que incluyen como variables a los becarios(as) del Programa Oportunidades, la meta sexenal es menor a la línea base debido a la tendencia a la baja observada en estas variables; sin embargo, para los indicadores seleccionados la diferencia entre los valores de la línea basal y la meta sexenal registrada es muy estrecha (menor a cinco puntos porcentuales).
 - Por último, cabe señalar que mediante acuerdo del Comité Técnico de la Coordinación Nacional (Acuerdo 527/10-06-09), se instruyó a la Coordinación Nacional y a los Sectores

POSICIÓN INSTITUCIONAL

Evaluación Específica de Desempeño 2008

GOBIERNO
FEDERAL

SEDESOL



que en coordinación con la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la SEDESOL y con una representación de quienes operan el Programa en los Estados, realicen una revisión a fondo de los sistemas de indicadores del Programa Oportunidades para llevar a cabo un proceso de revisión de su claridad, relevancia, oportunidad y confiabilidad.

Se considera que la Evaluación Específica de Desempeño 2008 es un ejercicio enriquecedor aún con las limitaciones señaladas, que le permite al Programa Oportunidades en complemento a otras fuentes de información, tener una visión integral de sí mismo y de los retos que tiene por delante, no sólo para mantener el nivel actual de desempeño del Programa, sino para que, desde ámbito de la responsabilidad y alcances del Programa, continuar trabajando en la búsqueda por aumentar la eficiencia, efectividad y pertinencia de sus acciones a favor de la población de mayores carencias del país.

Se agradece a los funcionarios de CONEVAL por la coordinación de esta evaluación, así como al evaluador externo por su esfuerzo y la retroalimentación aportada. Se valorarán las debilidades observadas con la perspectiva de continuar trabajando en resolver las deficiencias, así como de mantener el compromiso de potenciar las fortalezas detectadas.