

● Descripción

► ¿Qué busca?

Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema, favoreciendo el desarrollo de las capacidades en educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias de Oportunidades.

► ¿Qué resultados quiere lograr?

Las familias en pobreza extrema beneficiarias de Oportunidades amplían sus capacidades en educación, salud y nutrición.

● Resultados (Efectos atribuibles al programa)

La evaluación de Oportunidades a 10 años de intervención encuentra un impacto positivo en nivel educativo, en especial en población indígena, así como mejora en matemáticas en niños que estaban en primaria al inicio del programa. Para niños que tenían menos de 36 meses al inicio, se reporta impacto positivo sobre problemas conductuales, pero no se encuentra evidencia de impactos en indicadores de cognición, estado nutricional y logros educativos. Sin embargo, los mismos autores en un documento posterior y usando un análisis subsecuente reportan una mejora estadísticamente significativa de 1.5 cm en la estatura de los niños cuyas madres no tenían educación.

● Hallazgos de Fin y de Propósito

La Evaluación de Impacto también encuentra una mejora en la inserción laboral de los jóvenes beneficiarios del programa, el cual se da a través del incremento en la escolaridad. Asimismo, se observa un aumento salarial de entre 12% y 14%, aunque éste es mayor para hombres que para mujeres. (EIM2008)

● Hallazgos Relevantes

Los resultados de aprendizaje de los becarios de Oportunidades, medidos con la prueba ENLACE, son menores a los de los no beneficiarios. Los resultados son más bajos para primarias indígenas, escuelas multigrado y cursos comunitarios de CONAFE. Sin embargo, el 20% de los becarios se ubica en los tres deciles de mejores puntajes obtenidos en la prueba. Las becarias presentan mejores resultados que los becarios. (EIM2008)

El 30% de los beneficiarios, al concluir la primaria, no tiene las competencias básicas de lenguaje para continuar con sus estudios; el porcentaje se eleva a 56.6% para becarios en escuelas indígenas. También, 54.9% de los becarios no tiene los aprendizajes mínimos en lenguaje y comprensión de lectura al concluir la telesecundaria. Estos alumnos aun cuando tienen mayor escolarización, de hecho no han adquirido plenamente las capacidades que corresponden al nivel de estudios. La estratificación de los resultados proviene de la combinación de tres elementos: ser becario, que probablemente implica ser más pobre que no becario; asistir a una determinada modalidad y asistir a una escuela multigrado, siendo los alumnos que acuden a escuelas indígenas aquellos con resultados más bajos. (EST2009)

La infraestructura y equipamiento de las unidades médicas en zonas rurales que atienden a los beneficiarios de Oportunidades es pobre y heterogénea, así también su abasto de medicamentos. En general, las clínicas IMSS-Oportunidades están mejor equipadas y tienen mejor abasto que las clínicas del sector salud. (EIM2008)

En las ROP 2010, se modifica la definición de Población Objetivo: i) se elimina la referencia a pobreza extrema; ii) se sustituye por dos líneas de pobreza: hogares en pobreza alimentaria y de hogar en condición de pobreza sin posibilidad de poder invertir en el desarrollo de las capacidades de los miembros del hogar. En las ROP 2011, se mantienen las 2 líneas de pobreza, pero el criterio de pobreza alimentaria se cambia a hogares por debajo de la línea de bienestar mínimo acorde a la nueva metodología de medición de la pobreza de CONEVAL. Por otro lado, el resumen narrativo a nivel Propósito de la MIR 2010 hace referencia a familias en pobreza extrema, misma definición de la Población Objetivo en las ROP 2009. Se sugiere aclarar en las ROP que la Población Objetivo sigue siendo la población en pobreza extrema o estructural; y por qué cambia la cuantificación de la Población Potencial. (ROP2010)

Desde 2010, la Coordinación Nacional de Oportunidades opera el PAL y empata los criterios de focalización de ambos programas; cambios que se consideran adecuados.

● Avance de Indicadores y Análisis de Metas

Sobre los Indicadores de Resultados, para 2010, no existe información del Indicador a nivel Fin, ni de las prevalencias de desnutrición crónica infantil y anemia en embarazadas, debido a que son indicadores quinquenales. El porcentaje de becarios de secundaria que transitan a media superior cumplió con la meta. Los Indicadores de Gestión se encuentran en línea a la meta, a excepción del indicador de niños que reciben beca, ya que estuvo 17.2% por debajo (5.1 contra 6.2 millones de niños), debido a que un número importante de niños de zonas urbanas no fueron elegibles para recibir el apoyo educativo.

● Avances 2011

El programa está elaborando dos evaluaciones de los efectos de mediano plazo en zonas urbanas, una en educación y otra en salud y nutrición, las cuales están por concluirse. También, el programa cuenta con su agenda de Evaluación Externa 2011-2012. En las ROP de 2011, la definición de Población Objetivo cambia una de sus referencias de pobreza alimentaria a línea de bienestar mínimo de acuerdo a la nueva metodología de medición multidimensional de la pobreza de CONEVAL. El programa está trabajando en una nota de la Población Objetivo.

● Aspectos de Mejora derivados de las Evaluaciones Externas

Avance de los Aspectos de Mejora derivados de los Mecanismos de Seguimiento

El mecanismo 2008 identifica 8 aspectos: 2 específicos, 2 institucionales, 3 interinstitucionales y 1 intergubernamental. En el mecanismo 2010, se identifican 17 aspectos específicos y 10 interinstitucionales o intergubernamentales. Sobre los aspectos específicos de ambos mecanismos, que son responsabilidad del programa, todos han sido atendidos. Respecto a los aspectos institucionales, sigue en proceso la elaboración del plan estratégico del mecanismo 2008, aunque cabe mencionar que el programa cuenta con una versión preliminar de su plan estratégico hacia el 2012. No hay información respecto a avances de los aspectos interinstitucionales e intergubernamentales, los cuales no son responsabilidad del programa.

Aspectos que el Programa ha decidido Realizar a partir de 2011

Fortalecer los procesos de formación pedagógica de los docentes de telesecundaria, a fin de que cuenten con mayores recursos para establecer procesos de enseñanza-aprendizaje exitosos. (Aspecto Intergubernamental)
Introducir apoyos y compromisos entre autoridades, escuelas y padres de familia para el buen mantenimiento de la infraestructura y para la dotación de equipamiento educativo; priorizar la inversión en las escuelas primarias indígenas, primarias generales rurales y telesecundarias rurales; y revertir la caída presupuestal de los programas compensatorios y fortalecer la cobertura de los programas educativos que refuerzan la calidad. (Aspecto Intergubernamental)
Actualizar la cuantificación de la Población Potencial con la información disponible más reciente.

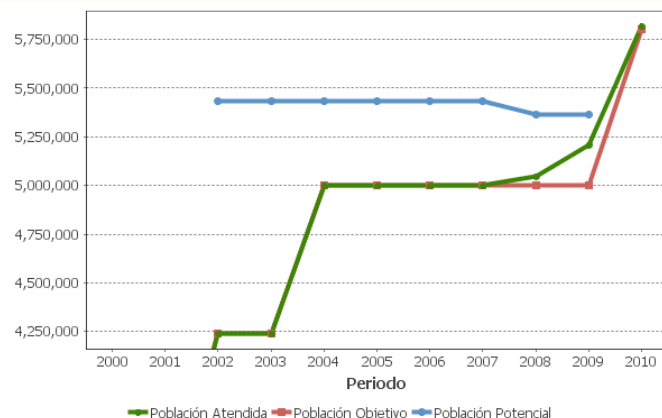
● Población

Definición de Población Objetivo

Hogares en pobreza alimentaria y aquellos que sin exceder su condición de pobreza, presentan características socioeconómicas o de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en educación, nutrición y salud; planeadas para atenderse en el ejercicio fiscal.

	Unidad de Medida	Valor 2010	Incremento en cobertura respecto de 2009
Población Potencial	Hogares	SD	ND
Población Objetivo	Hogares	5,800,000	16%
Población Atendida	Hogares	5,818,954	11.7%
Población Atendida Población Objetivo	Porcentaje	100.33%	-3.71%

● Evolución de la Cobertura



● Cobertura



Entidades atendidas	32
Municipios atendidos	2,445
Localidades atendidas	97,053

■ Entidades sin atender
■ Entidades atendidas
● Municipios atendidos

● Análisis de la Cobertura

1) La Población Atendida en 2010 fue de 5,818,954 hogares, casi en línea a lo programado, ubicados en 97,053 localidades y mayor en 12% a la Atendida en 2009. 2) No existe cuantificación de la Población Potencial para 2010, mientras que en 2009 ésta fue de 5,363,543 hogares. Cabe mencionar que las definiciones de Población Potencial y Objetivo son diferentes en ambos años. En 2009, la definición eran hogares en pobreza extrema; mientras que en 2010 son hogares en pobreza alimentaria o pobres con ingreso insuficiente para invertir en el desarrollo de las capacidades. No es claro si las ROP 2010 sólo aclaran la metodología de cálculo o hay una diferencia sustantiva, pero la cuantificación sí es diferente. 3) La Población Objetivo para 2010 asciende a 5,800,000 hogares (programada para atender en el ejercicio fiscal), mayor en 8% a la Potencial del año anterior.

Alineación de la Matriz de Indicadores con el PND

Objetivo del PND

Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.

Objetivo Sectorial

Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza.

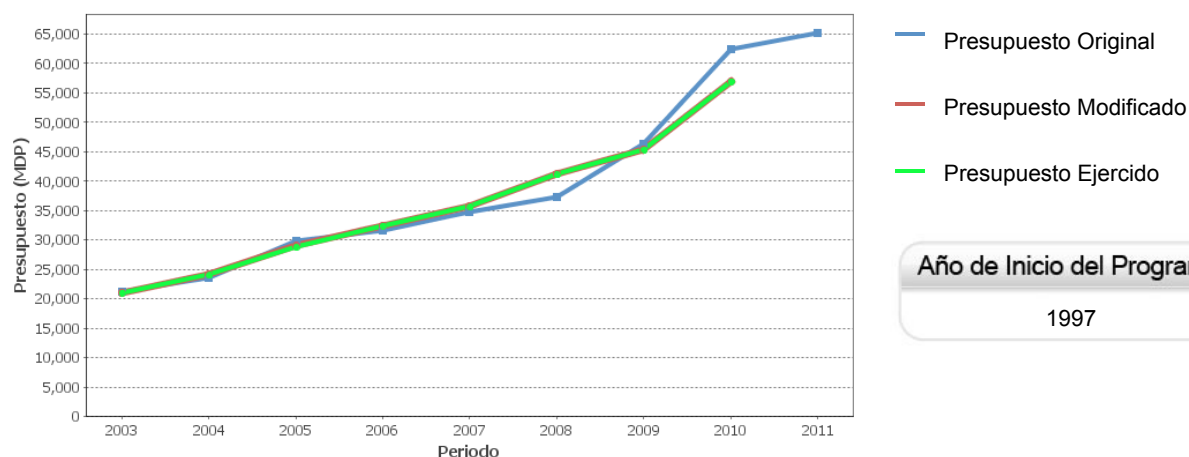
Fin

Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema, favoreciendo el desarrollo de las capacidades en educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias de Oportunidades.

Propósito

Las familias en pobreza extrema beneficiarias de Oportunidades amplían sus capacidades en educación, salud y nutrición.

Evolución del Presupuesto



Año de Inicio del Programa

1997

Presupuesto 2010 (MDP)

Original

\$ 62,334.73

Modificado

\$ 56,923.13

Ejercido

\$ 56,923.13

Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

El Presupuesto Ejercido aumentó en 116% en términos reales de 2003 a 2010, con incrementos anuales sostenidos. Los mayores incrementos en el periodo se dieron en 2005 y 2010, con incrementos reales del 16% y 20% con respecto al año anterior, respectivamente. Esta evolución presupuestal obedece a aumentos en el tipo y montos de apoyos (2003, Jóvenes con Oportunidades; 2006, Apoyo a Adultos Mayores; 2007, Apoyo Energético; 2008, Vivir Mejor; 2010, Infantil Vivir Mejor), así como de cobertura de 5.2 a 5.8 millones de hogares en 2010. Debe señalarse que el presupuesto de Oportunidades se asigna y ejerce por tres Secretarías: Desarrollo Social, Salud y Educación Pública.

● Conclusiones del Evaluador Externo

Oportunidades en su inicio tuvo un diseño innovador para atender la pobreza de una manera integral, al atacar sus causas estructurales como la baja inversión en capital humano a través de apoyos complementarios de educación, salud y alimentación. El programa ha sido sujeto a múltiples evaluaciones y es un referente nacional e internacional para el otorgamiento de transferencias condicionadas, que fomentan la corresponsabilidad de los beneficiarios, potenciando sus efectos. Hoy en día, es el programa de mayor cobertura y presupuesto de los dirigidos a la población pobre. Sin embargo, en los últimos años, el programa ha aumentado de forma significativa los tipos y montos de apoyos así como su cobertura, sin un diagnóstico que sustente estos cambios; adicionalmente, otros programas alimentarios y de transferencia de ingresos también se han creado y expandido en el mismo periodo. 2) En 2010, atendió a 5.8 millones de hogares (11.7% más que en 2009) e introdujo un nuevo apoyo por niño. A partir de 2010, la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades también opera el PAL; permitiéndose la coexistencia de ambos programas en las mismas localidades, bajo el argumento de que no puede certificarse el acceso a servicios de salud a toda la población pobre, aún en una misma localidad. 3) Por otro lado, con respecto a la cobertura y calidad de los servicios de salud y educación, fundamentales para alcanzar los objetivos del programa, las evaluaciones señalan grandes variaciones en calidad y deficiencias importantes. 4) Por tanto, se sugiere hacer un diagnóstico amplio que sustente y evalúe: a) Oportunidades a 15 años de su diseño, dado el nuevo escenario institucional y la dinámica de los riesgos de la población en pobreza extrema; b) los diferentes tipos de apoyo que han sido añadidos al programa desde su inicio; c) los impactos de los niveles de transferencias actuales sobre la participación laboral de los beneficiarios; d) la congruencia y consistencia de las diferentes políticas públicas para el combate a la pobreza; e) la pertinencia, temporalidad y Población Objetivo de Oportunidades, PAL y el resto de los programas alimentarios; así como su coexistencia.

● Fortalezas

1) La atención de la pobreza de una manera integral, al atacar las causas estructurales de la misma como la baja inversión en capital humano a través de apoyos complementarios de educación, salud y alimentación. También el fomento de la corresponsabilidad de los beneficiarios. 2) Los impactos de corto y largo plazo sobre nutrición y educación. 3) La gran cantidad de información y evaluaciones que el programa ha generado desde su inicio, sobre una multiplicidad de aspectos. 4) Su continuidad a lo largo de 14 años; aspecto fundamental para programas de inversión en capital humano.

● Retos y Recomendaciones

Adicionales a los anteriormente comentados: 1) La coexistencia de Oportunidades y el PAL a nivel de localidad se sugiere eliminar, dejar a PAL sólo en localidades rurales marginadas sin acceso a servicios y establecer a nivel de las Secretarías (SEDESOL, Salud y SEP), una estrategia intergubernamental para mejorar la cobertura y calidad de los servicios de salud y educación, con el fin de que el aumento en asistencia a los servicios de salud se traduzca realmente en un aumento de capacidades. 2) Aclarar en las ROP que su Población Potencial y Objetivo es la pobreza extrema y estructural.

● Observaciones del CONEVAL

Los logros del Programa Oportunidades son ampliamente reconocidos. Basta señalar que la escolaridad de la población rural de bajos ingresos en edad escolar ha mejorado rápidamente desde que se creó y extendió este programa. El CONEVAL ha reiterado estos logros en evaluaciones previas. En esta ocasión se señalan cuatro desafíos que es preciso atender para que la política social mantenga o mejore su impacto. Estos desafíos son resultado de logros y cambios del propio programa y de cambios acaurridos en la sociedad y economía mexicanas. 1) El programa Oportunidades no fue diseñado para atender grupos de población cuyos ingresos reales caigan súbitamente, por razones de precios o de pérdida de fuentes de ingreso. Los hogares que perdieron más ingresos en 2007 - 2009 no fueron hogares beneficiarios de Oportunidades. Se requiere diseñar instrumentos de política para proteger a la población de estos riesgos. 2) Hay una reducción acelerada del número de becarios por hogar beneficiario. Es necesario estudiarla, porque puede indicar que se tiende a atender a hogares envejecidos y a no incorporar jóvenes, o que los becarios están perdiendo la beca por alguna razón. 3) La recomposición de los apoyos podría impactar la fecundidad. Conviene estudiar si es así o no. 4) Los jóvenes que estudian más enfrentan problemas inéditos para sus familias, al migrar para seguir estudiando o trabajar en ocupaciones que son desconocidas en sus comunidades. No hay una política pública que los apoye en esa transición. Conviene elaborar un diagnóstico que estudie esa posibilidad.

● Opinión de la Dependencia (Resumen)

La Evaluación Específica de Desempeño (EED) sintetiza y presenta de forma homogénea los avances alcanzados por los programas en el logro de sus metas y objetivos. Sin embargo, este esfuerzo de síntesis puede dejar de lado información que es esencial para la interpretación de los resultados.

En este contexto, la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNO), y la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales, emiten la siguiente opinión:

Respecto a los comentarios y observaciones del evaluador referentes a la modificación en las Reglas de Operación 2010 de la definición de población objetivo, es preciso señalar que en diciembre de 2009 el CONEVAL publica la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México, por lo que la CNO ajustó el mecanismo de identificación de familias a la nueva medición. Si bien, el ajuste a dicho mecanismo considera como referente la línea de la canasta alimentaria de la medición multidimensional, el mecanismo sigue considerando que su población objetivo debe incluir a hogares en condición de pobreza sin posibilidad de poder invertir en el desarrollo de las capacidades de los miembros del hogar. En este sentido, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades no modificó la población objetivo pero sí buscó alinear la definición a los nuevos términos establecidos en dicha medición.

Indicadores de Resultados

Fin

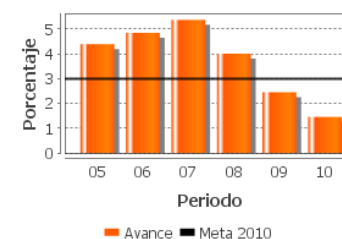
Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema, favoreciendo el desarrollo de las capacidades en educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias de Oportunidades.

Propósito

Las familias en pobreza extrema beneficiarias de Oportunidades amplían sus capacidades en educación, salud y nutrición.

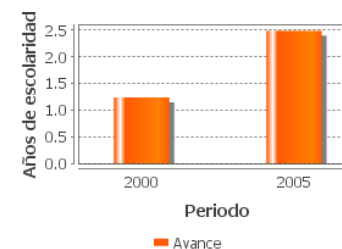
1. Porcentaje de becarias en educación media superior con respecto a la composición por sexo de la matrícula nacional

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor 2009
Porcentaje	2005	Anual	3.00	1.46	2.45



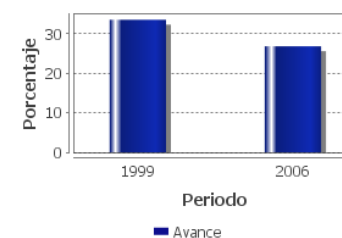
2. Comparación de la diferencia en la escolaridad promedio entre padres e hijos de familias beneficiarias, respecto a la misma diferencia en la población nacional

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor 2005
Años de escolaridad	2000	Quinquenal	SD	ND	2.49



3. Prevalencia de desnutrición crónica infantil, entendida como baja talla para la edad, de la población beneficiaria de Oportunidades (indicador decreciente)

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor 2006
Porcentaje	2006	Quinquenal	ND	ND	26.80



SD: Sin Dato ND: No Disponible

Indicadores de Servicios y de Gestión

Componentes

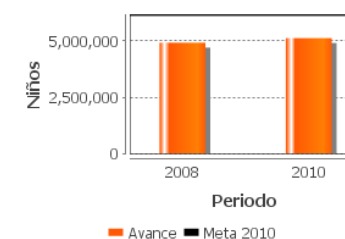
Familias beneficiarias con niños y jóvenes que cumplieron su corresponsabilidad en educación básica y media superior con apoyos educativos emitidos.

Familias beneficiarias que cumplieron su corresponsabilidad en salud con apoyos alimentario y nutricional emitidos.

Familias beneficiarias, que cumplieron su corresponsabilidad, con el Paquete Básico Garantizado de Salud (PBGs) provisto.

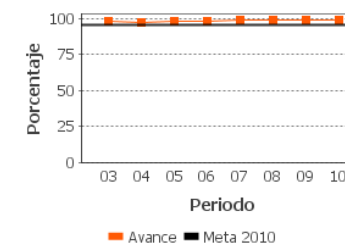
1. Niños que reciben becas de educación básica y media superior

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor 2008
Niños	2008	Trimestral	6,186,205.00	5,125,088.00	4,917,842.00



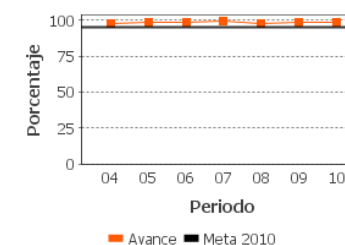
2. Porcentaje de familias beneficiarias que están en control en los servicios de salud

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor 2009
Porcentaje	2007	Bimestral	95.00	98.37	98.50



3. Porcentaje de niños beneficiarios que están en control nutricional

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor 2009
Porcentaje	2006	Bimestral	95.00	98.79	98.47



SD: Sin Dato ND: No Disponible

● Fuentes de Información

Matriz de Indicadores 2008, 2009, 2010 y 2011 (MIR08, MIR09, MIR10, MIR11). Fichas Técnicas de los Indicadores 2008, 2009, 2010 y 2011 (FT08, FT09, FT10, FT11). Reglas de Operación 2009, 2010 y 2011 (ROP09, ROP10, ROP11). Plantilla de Población Atendida 2010 (PPA10). Evaluación Específica de Desempeño 2008 (EED08) y 2009 (EED09). Documentos de trabajo e institucionales de acciones susceptibles de mejora 2008, 2009 y 2010 y Mecanismo 2011. Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008, a diez años de intervención (1997-2007), (EIM08). Evaluación Específica de la calidad de los servicios educativos 2009. Versiones preliminares de 2 Evaluaciones de Impacto en zonas urbanas (una en educación, y la otra en salud y nutrición), (EIM10). Diagnóstico actualizado 2009. Planeación operativa 2010. Fernald, et.al. 10-year effect of Oportunidades, Lancet 2009. Otros documentos sobre cobertura, presupuesto y avances del programa.

**En el Informe Completo se puede consultar el Glosario de Acrónimos*

● Calidad y Suficiencia de la Información disponible para la Evaluación

Se considera que la información disponible es adecuada y suficiente para realizar la evaluación.

● Información de la Evaluación

Datos generales del evaluador:

1. Instancia Evaluadora: Centro de Estudios Económicos y Sociales en Salud, Hospital Infantil de México Federico Gómez
2. Coordinador de la Evaluación: Evelyne Eugenia Rodríguez Ortega
3. Correo Electrónico: evelyne_rodriguez@hotmail.com

Unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Datos del Titular:

Nombre: Neftalí Salvador Escobedo Zoletto
Teléfono: (55) 54820700 60089
Correo electrónico: nsescobedo@oportunidades.gob.mx

Forma de contratación del evaluador externo:

- Convenio
- Costo de la evaluación y fuente de financiamiento:
· \$87,643.80
- 1(Recursos Fiscales)

Datos de Contacto para la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 (CONEVAL):

- Thania de la Garza Navarrete tgarza@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70045
- Hortensia Pérez Seldner hperez@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70018
- Liv Lafontaine Navarro llafontaine@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70090
- Florencia Leyson Lelevier fleyson@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70083
- Erika Ávila Mérida eavila@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70089