

## PERFIL DE COOPERACIÓN TÉCNICA

19 de junio de 2008

### I. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO

<b>País/ Región:</b>	México
<b>Nombre del Programa/ Número:</b>	Entendiendo las Barreras a la Acumulación del Capital Humano en Zonas Urbanas: una Agenda de Ajustes al Programa Oportunidades (ME-T1112).
<b>Jefe de Equipo y Miembros:</b>	Amanda Glassman, Jefa de equipo; César Bouillon (VPS/RES); Ethel Muhlstein (SCL/SPH); Leonardo Pinzón (SCL/SPH); Ana Santiago (SCL/EDU); Marcos Robles (VPS/RES) y Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO).
<b>Fecha de Solicitud:</b>	5 de junio de 2008
<b>Beneficiario:</b>	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
<b>Organismo ejecutor:</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>Fuente de financiamiento:</b>	Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Fondo Social)
<b>Plan de financiamiento:</b>	BID: US\$ 1.000.000 Contrapartida local: US\$ 0 Total: US\$ 1.000.000
<b>Responsabilidad técnica y básica:</b>	División de Protección Social y Salud (SCL/SPH)
<b>Incluido en el programa de cooperación técnica aprobado por el directorio:</b>	No.
<b>Fechas tentativas:</b>	Aprobación junio de 2008.

### II. ANTECEDENTES Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

- 2.1 El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades tiene el objetivo de aumentar la acumulación del capital humano en familias en extrema pobreza, a través de un acceso expandido a la educación, la salud y la alimentación. Desde 1997, éste ha operado en zonas rurales consiguiendo un impacto grande y significativo en los indicadores de educación, salud y nutrición, que aumenta con la duración de exposición al programa.
- 2.2 A partir del 2001, el programa se expandió a zonas urbanas hasta llegar a una cobertura de aproximadamente el 70% de la población elegible, asumiendo una

focalización perfecta. La expansión del programa modificó algunos elementos del diseño original pero las condiciones para recibir las transferencias, así como los montos y las estructuras de las transferencias se han mantenido hasta la fecha.

- 2.3 Según la evaluación de impacto del programa realizada en el período 2002-2004, los resultados en zonas urbanas han sido más variables y —en algunos casos— menores en magnitud que los resultados en zonas rurales. Asimismo, la tasa de bajas del programa ha sido más elevada en ciudades. Las posibles explicaciones detrás de estas diferenciales son múltiples. La situación de estándares de vida y de acceso a salud y educación antes del programa por parte de las familias beneficiarias fue mayor en zonas urbanas, produciendo así un aumento más marginal sobre los resultados observados. Existe la posibilidad de que el monto de las transferencias no cubre los costos directos (transporte, pagos, etc.) y de oportunidad de las familias beneficiarias asociados a la asistencia escolar, la utilización de servicios de salud y la asistencia a los talleres de auto-cuidado en ciudades. La saturación de las clínicas públicas, la baja calidad de la oferta, la menor presencia de redes de apoyo familiares, la presencia de otros subsidios estatales y la extensión tardía de la nueva estrategia de suplementación y nutrición son otras hipótesis detrás de los efectos observados.
- 2.4 La variabilidad de los efectos del programa en zonas urbanas motiva una reflexión sobre la problemática diferenciada que enfrentan las familias pobres en áreas urbanas, y como se podría ajustar el diseño del programa para potenciar su impacto. Asimismo, la presencia de nuevos desafíos como los aumentos recientes en los precios de alimentos parece haber afectado con mayor medida a los hogares pobres en zonas urbanas. Los aumentos en precios de alimentos, aunque hasta ahora relativamente más ligero en México, pueden afectar el poder de compra de las familias beneficiarias y el cumplimiento de los objetivos del programa. Por ello, se propone un estudio integral de las barreras a la acumulación del capital humano en zonas urbanas y el desarrollo de propuestas para potenciar el impacto del programa en estas áreas.
- 2.5 En cuanto a la estrategia del Gobierno de México, esta cooperación es consistente con el Plan de Desarrollo 2007-2012, el cual subraya que la finalidad de la política social de la administración es lograr el desarrollo humano sustentable y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades. También está acorde con la Estrategia Vivir Mejor del gobierno federal cuyo objetivo principal es “permitir a las personas y familias una participación social plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas a través del acceso a: alimentación, educación, salud, vivienda, e infraestructura social básica para los hogares y las comunidades.”

### III. OBJETIVO Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

- 3.1 **Objetivo.** Mejorar la efectividad del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en zonas urbanas a través del diagnóstico, análisis y el desarrollo

de propuestas de ajuste con especial énfasis en las siguientes áreas; (i) focalización, (ii) educación, (iii) salud y nutrición; y (iv) sistematización de experiencias internacionales.

- 3.2 **Componente 1: Barreras a la acumulación del capital humano en zonas urbanas.** El objetivo de este componente es proponer ajustes al diseño e implementación del programa para potenciar su impacto sobre la acumulación de capital humano entre la población elegible.
- 3.3 Se elaborará un: **Marco conceptual y sistematización de experiencias internacionales:** Examinará el papel de los programas de transferencias condicionadas frente a los desafíos (barreras) de la acumulación de capital humano y el papel de estos programas en las estrategias de protección social integral en áreas urbanas. Adicionalmente, se busca sistematizar la experiencia internacional existente sobre la implementación de programas de transferencias condicionadas en zonas urbanas. **Diagnóstico general:** Analizará los determinantes de la transmisión intergeneracional de la pobreza y las barreras e incentivos de la acumulación del capital humano en zonas urbanas. **Salud y nutrición:** Analizará las co-responsabilidades y actividades complementarias de la oferta y de la demanda a fin de potenciar un mayor impacto sobre el estado de salud y nutrición de los beneficiarios de Oportunidades. Se busca: (i) examinar el perfil epidemiológico, nutricional y demográfico de la población pobre en zonas urbanas; (ii) analizar factores del lado de la oferta y la demanda que afectan el cumplimiento y la efectividad de las condiciones de salud y las características de los beneficiarios que no las cumplen; y (iii) desarrollar propuestas de ajuste. **Focalización:** Mejorará la efectividad de la focalización e identificación de beneficiarios de Oportunidades, dentro del nuevo marco normativo para la medición de la pobreza.
- 3.4 **Componente 2: Agenda de ajustes al programa.** El objetivo de este componente es poder revisar y discutir los resultados de los trabajos en las áreas de intervención definidas a través del intercambio de análisis, experiencias y conocimientos. Se busca recibir retroalimentación sobre la factibilidad de implementación de las innovaciones que se vayan perfilando y llegar a acuerdos sobre las propuestas para optimizar la implementación del programa en zonas urbanas. Participarán las autoridades nacionales responsables de la toma de decisiones, consultores, especialistas del Banco y actores claves identificados. Asimismo, se presentarán recomendaciones para la realización de la evaluación externa del impacto del programa en zonas urbanas planeada para el 2009.
- 3.5 Beneficios esperados:
- Oportunidades reduce la pobreza y la desigualdad en las comunidades donde opera. Las evaluaciones han concluido que el porcentaje de pobres se ha reducido entre localidades urbanas con Oportunidades y las del grupo de control, asimismo se ha observado una reducción marcada en la brecha y profundidad de la pobreza. Oportunidades es uno de los programas sociales

de la región con mejor desempeño en la distribución de sus recursos a las poblaciones más necesitadas.

- b. La actualización de los diagnósticos de la problemática y de las características de la acumulación del capital humano de los pobres en áreas urbanas permitirá diseñar ajustes a fin de maximizar el impacto del programa. Conocer los determinantes de la transmisión intergeneracional de la pobreza en áreas urbanas y de manera específica los incentivos y barreras a la acumulación de capital humano y los factores que afectan el desarrollo temprano de los niños pobres es clave para adaptar el programa al medio urbano.
- c. Las siguientes instituciones se verán altamente beneficiadas por el proyecto: (i) la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) contará con insumos para la formulación y coordinación de la política social, la toma de decisiones para aumentar el impacto de Oportunidades y la implementación de otras estrategia del gobierno como la Estrategia Vivir Mejor; (ii) la Dirección General de Oportunidades podrá vincular de acciones para optimizar el impacto de los recursos y explotar la complementariedad con otros programas de gobierno; (iii) la Secretaría de Salud (SSA) tendrá conocimiento de acciones adicionales del lado de la oferta y de la demanda a fin de mejorar el estado de salud y nutrición de los beneficiarios; (iv) la Secretaría de Educación Pública (SEP) contará con un amplio diagnóstico de los factores que determinan la progresión educativa y la demanda y oferta de servicios educativos; y (v) los gobiernos estatales y municipales, que asegurarán la correcta ejecución del programa.

#### IV. PRESUPUESTO

Componente / Subcomponente	Presupuesto	
	BID	Total
<b>Componente 1 : Barreras a la acumulación del capital humano en zonas urbanas: diagnóstico y propuestas</b>	<b>632.500</b>	<b>632.500</b>
Marco conceptual y sistematización experiencias internacionales	72.500	72.500
Diagnóstico General	97.500	97.500
Salud y Nutrición	325.000	325.000
Educación	100.000	100.000
Análisis de bajas y reincorporaciones al programa	30.000	30.000
Focalización	7.500	7.500
<b>Componente 2 : Agenda de ajustes al programa</b>	<b>132.440</b>	<b>132.440</b>
Taller de arranque	25.580	25.580
Análisis de resultados preliminares	25.580	25.580
Análisis futuro programa	55.580	55.580
Agenda de Propuestas	25.700	25.700
<b>Total Componentes</b>	<b>764.940</b>	<b>764.940</b>
Apoyo técnico y disseminación	226.760	226.760

Componente / Subcomponente	Presupuesto	
	BID	Total
Imprevistos	8.300	8.300
<b>Total</b>	<b>1.000.000</b>	<b>1.000.000</b>

## **V. ORGANISMO EJECUTOR Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN**

- 5.1 A pedido del Gobierno de México, la cooperación propuesta se ejecutará a través del Banco a fin de brindar una asistencia técnica oportuna al programa anterior a la entrega de su reglamento operativo 2009 al Congreso en noviembre 2008 que debe contener los ajustes necesarios para aumentar su efectividad en zonas urbanas. Se plantea un proceso de coordinación y colaboración continua con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

## **VI. TEMAS PRINCIPALES**

- 6.1 La coordinación para la definición e implementación de las recomendaciones constituye un desafío para que se puedan ejecutar en el corto plazo y requieren de la validación por todas las instituciones que intervienen en el programa. Para mitigar el riesgo, la agenda de ajustes al programa debe estar aprobada por el Comité Técnico del programa integrado por representantes de SEDESOL, la SHCP, SEP, SSA y IMSS.
- 6.2 Respecto a los estudios del subcomponente de focalización, la inclusión de distintas dimensiones de la pobreza según su relevancia, así como distintos puntos de corte para la definición de la elegibilidad, pueden potencialmente derivar en distintos algoritmos de focalización de beneficiarios. Ante esto es importante cuidar la transparencia y la objetividad en la selección de los criterios de focalización, minimizando la utilización de factores discrecionales (subjetividad) que implican que se pierda lo ganado con respecto a la credibilidad y objetividad del sistema de focalización del programa.
- 6.3 Al explorar la opción de modificar los subsidios en educación primaria favoreciendo el subsidio a grados superiores de escolaridad podría tener efectos distributivos, por lo que es importante modelar distintos escenarios que complementen la evaluación de impacto de corto plazo realizada.

## **VII. PLAN DE ACCIÓN**

- 7.1 Se cuenta con la definición de los términos de referencia y productos para cada uno de los componentes y subcomponentes del programa. Se han identificado y contactado a las instituciones y actores clave para el desarrollo de los estudios, así como los participantes para las discusiones.

### **VIII. ESTRATEGIA MEDIOAMBIENTAL Y SOCIAL**

- 8.1 El presente proyecto no incluye ninguna actividad que pueda generar impactos medioambientales y/o sociales negativos. Esta operación está clasificada como categoría “C”. Se espera que el impacto social del proyecto será sumamente positivo. La presente operación está alineada con la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social, la cual describe a los programas de subsidios monetarios condicionados como elementos esenciales para combatir la pobreza estructural y la desigualdad.

### **IX. CERTIFICACIÓN**

- 9.1 La Unidad de Gestión y de Donaciones y Financiamiento certifica que existen recursos disponibles en el Programa Especial de Promoción de Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Fondo Social) hasta la suma de US\$1.000.000 para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento.

(original firmado)

6-20-2008

Fecha: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Marguerite S. Berger, Jefe  
Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento  
VPC/GCM

### **X. APROBACIÓN**

(original firmado)

6-23-2008

Aprobado por: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

Kei Kawabata, Gerente  
SCL/SCL

(original firmado)

6-23-2008

Vo.Bo: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

Michael Jacobs, Jefe de División  
SCL/SPH