

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

APOYO AL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES

(ME-L1091)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: María Caridad Araujo (SCL/SPH), Jefe de Equipo; Patricia Jara (SCL/SPH); Rafael Novella (SCL/SPH); Ricardo Pérez Cuevas (SPH/CME); Mario Sánchez (SPH/CAR); Ignez Tristao (SPH/CME); Gloria Coronel (FMP/CME); Víctor Escala (FMP/CME); Luis Suárez (IFD/FMM); Javier Luque (EDU/CHO); Claudia Uribe (EDU/CME); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); y Sheyla Silveira (SCL/SPH).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

| | | |
|------|--|----|
| I. | DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS..... | 2 |
| A. | Antecedentes, problemas y justificación | 2 |
| B. | Objetivos, componentes y costo | 11 |
| II. | ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS | 13 |
| A. | Instrumentos del financiamiento y financiamiento retroactivo | 13 |
| B. | Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias | 13 |
| C. | Aspectos fiduciarios..... | 13 |
| III. | IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN..... | 15 |
| A. | Prestatario, organismo ejecutor y arreglos generales para la ejecución | 15 |
| B. | Resumen de los arreglos para monitorear resultados | 15 |

| Anexos | |
|-----------------------------|--|
| Anexo I | Resumen Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) |
| Anexo II | Matriz de Resultados |
| Anexo III | Acuerdos y Requisitos Fiduciarios |
| Enlaces Electrónicos | |
| OBLIGATORIOS | |
| 1. | POA (Plan de actividades para el primer desembolso y los primeros 18 meses de implementación) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37813215 |
| 2. | Plan de Seguimiento y Evaluación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37819798 |
| 3. | Plan de Adquisiciones http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37814864 |
| OPCIONALES | |
| 1. | Análisis económico http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37816055 |
| 2. | PEP http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37824800 |
| 3. | <i>Safeguard and Screening Form and Classification of Projects (SSF)</i> http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37816676 |

ABREVIATURAS

| | |
|---------|---|
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CCLIP | <i>Conditional Credit Line for Investment Projects</i> |
| CNCH | Cruzada Nacional Contra el Hambre |
| CNO | Coordinación Nacional de Oportunidades |
| CONEVAL | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social |
| CO | Capital Ordinario |
| CT | Comité Técnico |
| DIT | Desarrollo Infantil Temprano |
| ENIGH | Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares |
| ENOE | Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo |
| ENSANUT | Encuesta Nacional de Salud y Nutrición |
| EsIAN | Estrategia Integral de Atención de la Nutrición |
| GDM | Gobierno de México |
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística y Geografía |
| INSP | Instituto Nacional de Salud Pública |
| LBM | Línea de Bienestar Mínimo |
| LFPRH | Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria |
| NAFIN | Nacional Financiera |
| PAL | Programa de Apoyo Alimentario |
| PDHO | Programa de Desarrollo Humano Oportunidades |
| PEF | Presupuesto de Egresos de la Federación |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| SEDESOL | Secretaría de Desarrollo Social |
| SEP | Secretaría de Educación Pública |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |
| SIIO | Sistema Institucional de Información para la Operación del Programa |
| SSA | Secretaría de Salud |

RESUMEN DE PROYECTO
MÉXICO
APOYO AL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES
ME-L1091

| Términos y Condiciones Financieras | | | | | |
|--|---|---|--|---|--|
| Prestatario: Estados Unidos Mexicanos | | | Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF)* | | |
| | | | Plazo de amortización: | 11 años | |
| Organismo ejecutor: (a) la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a través de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNO); y (b) la Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de la unidad administrativa que ésta determine. Adicionalmente, se contará con la participación de la Secretaría de Salud. | | | VPP original | | 11 años |
| | | | Período de desembolso: | | 36 meses |
| Fuente | Monto (US\$) | Período de gracia: | | 11 años | |
| BID (CO) | 600.000.000 | Tasa de interés: | | Basada en Libor | |
| Otro/Co-financiación | 0 | Comisión de inspección y vigilancia: | | ** | |
| Local | 0 | Comisión de crédito: | | ** | |
| Total | 600.000.000 | Moneda: | | Dólares de los Estados Unidos con cargo al CO | |
| Visión General del Proyecto | | | | | |
| Objetivo del proyecto: El objetivo general de esta operación es contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO). Los objetivos específicos de esta operación son: (i) contribuir al financiamiento de las transferencias monetarias condicionadas del PDHO; (ii) acompañar técnicamente la implementación y evaluación de acciones de mejora al PDHO; (iii) promover la coordinación efectiva entre la Coordinación Nacional de Oportunidades (CNO) y los sectores encargados de los servicios de educación, salud y alimentación; y (iv) colaborar en generar evidencia que oriente el monitoreo y evaluación del PDHO. (ver ¶1.25). | | | | | |
| Condición especial previa al primer desembolso de recursos del financiamiento: la firma y entrada en vigencia del Contrato de Mandato entre el prestatario, los organismos ejecutores, y Nacional Financiera (NAFIN), entidad que actuará como agente financiero del prestatario para la administración de los recursos del préstamo (ver ¶3.3). | | | | | |
| Condiciones contractuales especiales: Ninguna | | | | | |
| Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna | | | | | |
| El proyecto es coherente con la Estrategia de País: SI [X] NO [] | | | | | |
| El proyecto califica como: | SEQ <input checked="" type="checkbox"/> | PTI <input checked="" type="checkbox"/> | Sector <input type="checkbox"/> | Geográfica <input type="checkbox"/> | % de beneficiarios <input checked="" type="checkbox"/> |

(*) Bajo la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1), el prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones al calendario de amortización, así como conversiones de moneda y de tipo de interés, con sujeción en todos los casos a la fecha de amortización final y la Vida Promedio Ponderada (VPP) original. Al considerar esas solicitudes, el Banco tendrá en cuenta las condiciones de mercado, así como consideraciones operacionales y de gestión de riesgos.

(**) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemas y justificación

- 1.1 **El entorno económico y la pobreza en México.** La economía mexicana resultó particularmente afectada por la crisis de fines de la década del 2000. Los efectos de la desactivación económica se reflejaron en una caída del poder adquisitivo del ingreso, mayor desempleo y aumento de la pobreza. A pesar de que a partir de 2011 se reactivó el crecimiento económico, la desocupación en 2012 no retornó a los niveles previos a la crisis. A esto se añade que, en las últimas dos décadas, la economía mexicana no ha crecido lo suficiente para crear condiciones de prosperidad para la mayoría de su población. En el mercado laboral coexiste una baja productividad y un alto nivel de informalidad¹.
- 1.2 En 2010, el 46,2% de la población se encontraba en situación de pobreza, por debajo de la línea de bienestar, 64,9% en el ámbito rural y 40,5% en el urbano. Aunque el país ha logrado mejoras importantes en la cobertura de servicios como salud y educación, persiste el desafío de traducirla en acceso efectivo a servicios de calidad, en particular para los pobres. De igual manera, México enfrenta el reto de crear las condiciones para una economía con mayor productividad, que genere crecimiento sostenido del ingreso per cápita².
- 1.3 **El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO).** El PDHO es un eje fundamental del combate a la pobreza, con dos funciones claves: (i) una redistributiva, al garantizar un ingreso mínimo a hogares pobres; y (ii) otra que promueve inversiones en capital humano (alimentación, salud³ y educación). En la actualidad, el PDHO cubre a 24,36 millones de beneficiarios⁴. El 95,8% de los beneficiarios titulares son mujeres y el 68% está en zonas rurales. En 2012, el presupuesto del PDHO fue de US\$4.641 millones⁵. La presente operación de crédito representa un 13% de la inversión total que el Gobierno de México realiza en el PDHO en un año. Para el diseño y la implementación del PDHO, el acompañamiento técnico del Banco desde 2002, ha aportado un importante valor agregado.
- 1.4 El PDHO provee transferencias en efectivo directamente a hogares pobres. La selección de los beneficiarios se realiza mediante una metodología de focalización que incluye la aplicación de una encuesta sobre las condiciones de vida del hogar y se actualiza cada cinco años. El pago de las transferencias está condicionado al cumplimiento de acciones para promover inversiones en el capital humano de los miembros del hogar. El apoyo educativo se entrega por el cumplimiento de las

¹ CONEVAL, 2012. Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México, consultado en mayo de 2013 y disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>.

² CONEVAL, 2012. Ibíd.

³ De acuerdo con las Reglas de Operación de 2013, el autocuidado de la nutrición se contempla como parte de las acciones que impulsa el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud.

⁴ www.Oportunidades.gob.mx Indicadores de Resultado 2012, Cuadro 1101.3.

⁵ Esto es, 0,4% del PIB (Producto Interno Bruto). La inversión en pesos mexicanos corrientes fue de 63.873,3 millones de pesos mexicanos en 2012, según el Presupuesto de Egresos de la Federación al 12 de diciembre de 2011.

corresponsabilidades de matrícula y asistencia escolar; se incrementa el monto con el grado aprobado y es mayor para las mujeres que para los hombres. Los apoyos de salud y alimentación requieren la asistencia a controles preventivos y a talleres educativos para el autocuidado de la salud. En los últimos seis años, el PDHO extendió el número de apoyos que otorga. Los apoyos que se crearon (para niños, jóvenes y adultos mayores), se vinculan únicamente al cumplimiento de condiciones en salud. Además, el valor real de las transferencias se incrementó para responder a las crisis de la primera década de 2000. En términos reales, entre 1998 y 2011, el monto medio de los apoyos creció de 48% a 78% del salario mínimo⁶. En 2012, la transferencia que recibía una familia beneficiaria promedio era de alrededor de US\$130 por mes⁷. Se estima que el 37,9% de la población bajo la línea de bienestar mínimo (y 20,7% de aquella por debajo de la línea de bienestar) se encuentra cubierta por el PDHO⁸.

- 1.5 El PDHO ha contribuido al desarrollo de capacidades y a la reducción de la pobreza y la desigualdad en México. Si se sustrajeran las transferencias del PDHO de los ingresos de los hogares, el porcentaje de población bajo la línea de bienestar mínimo⁹ aumentaría en 3,4 puntos porcentuales (1,5 a nivel urbano y casi 10 a nivel rural). Además, el PDHO contribuye a reducir la desigualdad. El coeficiente de Gini aumentaría de 0,48 a 0,50 sin las transferencias del PDHO a nivel nacional (de 0,48 a 0,55 en el ámbito rural)¹⁰.
- 1.6 **Impactos en educación.** Las evaluaciones de impacto en zonas rurales concluyeron que el PDHO incrementó el nivel de escolaridad en 0,66 años, tras dos años de implementación, entre los niños de tercero a noveno grado y, con un impacto de 8,7 puntos porcentuales en la transición a la secundaria¹¹. El PDHO ha reducido el ausentismo y la deserción, y ha mejorado la progresión escolar, en particular entre mujeres e indígenas. En el ámbito urbano, logró un incremento en la matrícula de niños y jóvenes de entre 1 y 5 puntos porcentuales, tras los primeros dos años de expansión (sin diferencias entre hombres y mujeres¹²) y una

⁶ Si este cálculo se replica empleando datos reportados por CONEVAL sobre el ingreso laboral corriente per cápita (con información de la ENOE reportada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y de BANXICO), se observa que el monto de transferencia para una familia promedio se mantuvo constante, en 23% del ingreso laboral corriente per cápita entre inicios de 2005 y mediados de 2012. Vale notar que el valor del salario mínimo se refiere al salario individual establecido por cifras oficiales, mientras que los apoyos se estiman a nivel de hogar.

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2012. "La contribución del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a los ingresos de los hogares de México: un análisis de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de 2010". Documento de trabajo.

⁸ BID. 2012. *Ibíd.* Estos datos se calculan con la fuente más actualizada disponible, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH) de 2010. Vale la pena destacar que la encuesta precede a la expansión del padrón de beneficiarios que se llevó a cabo en 2010.

⁹ Según la definición del Glosario de Términos de la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza de CONEVAL, esta línea identifica a la población que, aún al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

¹⁰ BID. 2012. *Ibíd.*

¹¹ Schulz, T. Paul. 2004. "School subsidies for the poor: evaluating the Mexican PROGRESA poverty program". *Journal of Development Economics* 74(1): 199-250.

¹² Behrman, Jere, J. Gallardo-García, S. Parker, P. Todd, V. Vélez-Grajales, 2011. "Are Conditional Cash Transfers Effective in Urban Areas? Evidence from Mexico", *Penn Economics Working Paper* # 11-

- caída en la deserción. No obstante, el incremento en el número de grados aprobados, tras siete años de implementación en zona urbana, fue de apenas 0,5 grados entre niños de 6 a 11 años, sin efectos para otros grupos etarios¹³.
- 1.7 **Impactos en salud.** Las evaluaciones de impacto del PDHO en zonas rurales identifican una mayor predisposición de la población a utilizar servicios de salud materno-reproductiva y un aumento en las referencias a los hospitales urbanos¹⁴. También se encontraron impactos de hasta un centímetro sobre la talla de los niños de 12 a 36 meses de edad¹⁵. En el ámbito urbano, se pospuso la iniciación sexual en las mujeres, se redujo el número de días de enfermedad entre los jóvenes y aumentaron las pruebas de hipertensión y diabetes¹⁶.
- 1.8 **Impactos en nutrición.** La evaluación experimental del PDHO documentó que ya en 1999, éste tenía un impacto de 6,4% sobre el consumo calórico de sus beneficiarios que se manifestaba a través de una mayor ingesta de alimentos de mejor calidad, vegetales y proteína animal¹⁷. Además, se ha demostrado que un porcentaje muy importante de la transferencia monetaria (alrededor del 75%) se destina al consumo de alimentos¹⁸. No obstante, algunos de los resultados nutricionales que se identificaron en los primeros años en el ámbito rural, no se mantuvieron en el mediano plazo, cuando los niños beneficiarios del PDHO desde el inicio de la vida tenían entre 7 y 11 años¹⁹. Persiste el desafío de mantener los importantes logros en términos del descenso en la desnutrición crónica y la anemia entre los niños beneficiarios del PDHO (23,5% y 42% entre menores de 24 meses beneficiarios del PDHO, respectivamente)²⁰.
- 1.9 Con el surgimiento del PDHO (inicialmente con el nombre de Progresá) en 1997, México inició una política de estado que reconoce que la pobreza no solo se materializa en niveles de calidad de vida insatisfactorios, sino también en una baja inversión en educación, alimentación y salud (capital humano), particularmente la de la población más joven. A su vez, esta baja inversión en capital humano de niños y jóvenes se traduce en una reducción de la posibilidad de superar la pobreza por medios propios, generándose así un círculo vicioso de pobreza entre generaciones. Que el PDHO se haya sostenido a lo largo de cuatro períodos presidenciales como una de las principales herramientas de combate a la pobreza,

024, disponible en: <http://economics.sas.upenn.edu/pier/working-paper/2011/are-conditional-cash-transfers-effective-urban-areas-evidence-mexico>.

¹³ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), 2011. "Evaluación externa del Programa Oportunidades 2010 en Zonas Urbanas".

¹⁴ SEDESOL, 2008. "Evaluación externa del Programa Oportunidades".

¹⁵ Gertler, Paul. 2004. "Do conditional cash transfers improve child health? Evidence from PROGRESA's control randomized experiment". *American Economic Review*. 94(2): 336-41.

¹⁶ SEDESOL, 2011. *Ibíd.*

¹⁷ Hoddinott, John y Skoufias, Emmanuel. 2004. "The Impact of PROGRESA on Food Consumption". *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 53, No. 1. October 2004, pp. 37-61.

¹⁸ Angelucci, Manuela and Giacomo De Giorgi. 2009. "Indirect effects of an aid program: How do cash transfers affect ineligibles' consumption?" *American Economic Review* 99(1): 486-508. *Online appendix* (PDF).

¹⁹ SEDESOL, 2008. *Ibíd.*, y SEDESOL, 2011. *Ibíd.*

²⁰ Datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012. Entre los no beneficiarios del PDHO la desnutrición era de 13,5% y la anemia de 42%, según la misma encuesta.

manteniendo una misma lógica de intervención, es un reconocimiento implícito del Estado mexicano, por un lado, a que la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza requiere intervenciones sostenidas en el tiempo²¹. Por otro lado, es producto de la efectividad que el programa ha sabido demostrar a través de sus múltiples evaluaciones. Simultáneamente, estas evaluaciones han superado su uso como instrumento de rendición de cuentas de recursos públicos, convirtiéndose en el eje de un proceso continuo de mejora que permite identificar ajustes al diseño y operación del PDHO. La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), una importante iniciativa del Pacto por México, constituye la estrategia del nuevo gobierno en el combate a la pobreza extrema. La CNCH propone fortalecer las acciones coordinadas entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, para focalizar intervenciones (en salud, nutrición, empleo, agricultura, educación, desarrollo social, y otras áreas) hacia los municipios con un mayor porcentaje de población en pobreza extrema y en condición de inseguridad alimentaria. El PDHO cuenta con una amplia cobertura y capacidad operativa en los municipios priorizados por la CNCH. Por esta razón, se prevé que el PDHO juegue un papel articulador en la implementación de la CNCH, creando la oportunidad para la vinculación operativa con otros programas, con un mandato político de alto nivel.

B. Desafíos que enfrenta el PDHO

- 1.10 **Función.** Las becas educativas han experimentado una reducción en su peso relativo como resultado de la creación de nuevos apoyos y del incremento real en el monto total de las transferencias, sin cambios en el diseño de las condiciones del PDHO. Por lo tanto, la función redistributiva del PDHO ha ganado importancia sobre su función de promoción del capital humano. Las becas educativas cumplen un papel fundamental, al permitir a los jóvenes acceder a mejores oportunidades de empleo y, a través de ellas, a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza. Consistente con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la nueva administración está determinada a recuperar el énfasis de la función de promoción de capital humano del PDHO.
- 1.11 **Monto total de los apoyos.** El valor real de la transferencia del PDHO ha crecido en forma acelerada, en comparación con otros programas similares en la región²². La expansión del padrón en 2010 fue mayoritariamente urbana²³ y con ella, el número total de beneficiarios superó el tamaño de la población por debajo de la línea de pobreza extrema (pobreza alimentaria) y es cercano al de la población por debajo de la línea de pobreza (de capacidades)²⁴. La expansión del padrón, la creación de nuevos apoyos y el incremento del monto de la transferencia, ha resultado en un aumento del presupuesto del PDHO. Hoy, es uno de los más altos de la región como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). En el mediano

²¹ CONEVAL, 2012. *Ibíd.*

²² Levy, S. Schady, N. 2013. “*Latin America’s Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution*”, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 27:2, pages 193–218.

²³ La expansión se concentró en las ciudades con el objeto de mitigar los efectos de la crisis económica de fines de los 2000, que fue mayor en éstas que en el campo.

²⁴ BID. 2012. *Ibíd.*

plazo, una preocupación válida es que las altas transferencias generen desincentivos al trabajo²⁵.

- 1.12 **Racionalización de Programa de Apoyo Alimentario (PAL) y PDHO.** El PDHO precisa reorganizar conceptual y operativamente su relación con el PAL. El PAL se concibió como una intervención dirigida hacia hogares que, a pesar de cumplir con los requisitos de elegibilidad del PDHO, no podían ser atendidos por éste, por la falta de oferta de servicios de salud para el cumplimiento de la corresponsabilidad. La falta de acceso efectivo a los servicios de salud ha sido la justificación para incorporar al PAL a los hogares, tanto en localidades rurales y dispersas donde la oferta de estos servicios no existe, como en localidades urbanas y densamente pobladas en donde existe la oferta pero ésta es insuficiente. En 2010, la operación del PAL fue encargada al PDHO. En junio de 2013, el PAL tenía una cobertura de cerca de 695 mil familias. La Coordinación Nacional de Oportunidades (CNO) enfrenta un doble reto: (i) implementar el PAL como estrategia para cubrir las 75.000 localidades donde no llegan ni el PAL ni el PDHO por la falta de oferta institucional de salud; y (ii) traspasar del PAL al PDHO a los beneficiarios que habitan en localidades en las que coexisten ambos programas, a fin de evitar inequidades horizontales, transfiriendo montos distintos con requerimientos diferentes a poblaciones similares.
- 1.13 **Desafíos en educación.** El PDHO ha mejorado la utilización de los servicios educativos, aunque persiste un margen de mejora en la matrícula, en particular después de la primaria. Durante los años 2009-2010, el PDHO evaluó a escala piloto una modificación de su esquema de becas. El cambio consistió en eliminar las becas de primaria y en aumentar en 25% el monto de las de secundaria y media superior. Este esquema de becas logró impactos importantes (entre 5-7 puntos porcentuales) sobre la matrícula escolar de las mujeres de 13-18 años de una de las dos ciudades donde se implementó el piloto. La ausencia de la beca de primaria no tuvo efectos negativos sobre la matrícula escolar ni sobre los niveles de consumo²⁶. La evidencia sugiere que los impactos diferenciados pudieran estar relacionados con las particularidades de los mercados laborales locales, en particular, con diferencias en la participación laboral y salarios de los hombres y mujeres jóvenes en las ciudades donde se implementó este piloto²⁷. Los resultados de esta evaluación sugieren que el impacto de los apoyos educativos sobre la matrícula puede ser mayor si se destinan más recursos a las becas de secundaria y media superior.
- 1.14 Además de los cambios en los montos de las becas de secundaria y media superior, la CNO ha pensado que si el apoyo se transfiriera directamente a los

²⁵ La mayoría de evaluaciones sobre los efectos de Oportunidades sobre indicadores laborales, utilizan datos rurales y no encuentran efectos significativos sobre la participación laboral o salarios de los adultos. No obstante, estudios recientes sugieren que la expansión de Oportunidades podría estar positivamente relacionada con la transición hacia el auto-empleo.

²⁶ Attanasio, O. y Silvia Espinosa Informe sobre Impactos de la Estimación de Modelos Estructurales. Documento no publicado del Instituto Nacional de Salud Pública y Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas, 2010.

²⁷ Araujo, M.C. y Sandoval, C. Una mirada al mercado laboral que enfrentan los jóvenes en Ecatepec y Puebla. Documento no publicado del Banco Interamericano de Desarrollo, 2012.

becarios, se podría promover una mayor asistencia. Los modelos de comportamiento del hogar consideran que los padres son los únicos miembros que toman decisiones en el hogar. Sin embargo, los jóvenes también deciden sobre la asignación de recursos del hogar y sus preferencias pueden ser distintas a las de sus padres²⁸. Si a esto se añade la poca capacidad de los padres de controlar la asistencia escolar de sus hijos, se puede pensar que el pago de un apoyo educativo a los padres, lleva a niveles de asistencia escolar menores a los deseados. Dado que la evidencia conclusiva sobre los impactos de una reforma que transfiera el pago del apoyo de los padres a los hijos es escasa (tanto en México como en otros países), la CNO ha propuesto evaluar esta reforma en un piloto antes de implementarla a escala.

- 1.15 Además del incentivo a la asistencia para mejorar las tasas de matrícula, el PDHO enfrenta el desafío de lograr una mejor coordinación con la Secretaría de Educación Pública (SEP), con el fin de mejorar el acceso, la calidad y la relevancia de la experiencia educativa de los beneficiarios del PDHO. Apenas un 3% de los beneficiarios del PDHO que estudian secundaria en zonas rurales lo hacen en una escuela secundaria general, 88% lo hace en una telesecundaria, y 5% en una secundaria técnica²⁹. En el ámbito rural, 20% de los niños y jóvenes de entre 6 y 18 años de hogares beneficiarios del PDHO no asiste a la escuela (17% en el ámbito urbano). Alrededor de dos tercios de los becarios potenciales que no estudian tienen más de 15 años. Esta problemática se vincula con la calidad y relevancia de la experiencia escolar, así como con problemas de acceso.
- 1.16 **Desafíos en salud y nutrición.** La Estrategia Integral de Atención de la Nutrición (EsIAN) fue el resultado de varios estudios que analizaron cómo mejorar la efectividad del PDHO sobre el estado nutricional de la población. Entre 2005 y 2007 se realizó un estudio aleatorizado en la población beneficiaria del PDHO en zonas urbanas, con el objetivo de comparar el impacto de diferentes tipos de suplemento nutricional en condiciones controladas, y se concluyó la necesidad de modificar el esquema de suplementos que otorgaba el PDHO. Los resultados de este estudio informaron el diseño de la EsIAN, que fue implementada a escala piloto y evaluada en 2012. Sus objetivos son: (i) la prevención de la desnutrición y anemia en niños menores de 2 años, la atención de la anemia en niños de 2 a 4 años de edad y la disminución de los riesgos de obesidad en la población; (ii) el uso de esquemas de suplementación más efectivos; (iii) una estrategia de comunicación y capacitación en materia de nutrición dirigida al personal de salud y a la población; y (iv) la modificación de patrones de conducta de la población y del personal de salud para el cuidado de la nutrición. El piloto de la EsIAN fue implementado en 91 unidades de salud. Su evaluación reveló una aceptación por

²⁸ Dauphin, A., E. Lahga, B. Fortin, & G. Lacroix. 2011. "Are Children Decision-Makers within the Household?" *The Economic Journal* 121 (553):871–903.

Hao, L., V.J. Hotz, & G.Z. Jin. 2008. "Games Parents and Adolescents Play: Risky Behaviour, Parental Reputation and Strategic Transfers." *The Economic Journal* 118 (528):515–555.

Lundberg, S., J. Romich, & K. Tsang. 2009. "Decision-Making by Children." *Review of the Economics of the Household* 70 (1):1–30.

²⁹ Estas cifras contrastan con las del ámbito urbano, en donde 45% de los beneficiarios de Oportunidades asisten a una secundaria general, 28% a una telesecundaria y 24% a una secundaria técnica.

parte de la población del nuevo esquema de suplementación, así como una reducción en la prevalencia de la anemia³⁰. También se verificó que un porcentaje importante de los proveedores de salud habían incorporado los mensajes de la EsIAN sobre buenas prácticas nutricionales. La EsIAN tiene el potencial de jugar un rol clave en el logro de las metas de la CNCH en el tema nutricional. A partir de 2013, se extendió la cobertura de los nuevos suplementos alimenticios de la EsIAN a escala nacional y en años anteriores se aseguró el presupuesto para el equipamiento que la estrategia requiere en los establecimientos de salud. Un componente clave para asegurar la continuidad de la estrategia, la capacitación del personal de salud, se implementará con el presente proyecto en forma gradual y a escala nacional a partir del último trimestre de 2013.

- 1.17 **Inversión en capital humano durante la primera infancia.** Durante los cinco primeros años de vida se construyen las bases de la salud y del desarrollo cognitivo y emocional. La evidencia sobre los efectos de los programas de transferencias monetarias condicionadas sobre el Desarrollo Infantil Temprano (DIT) es variada. Un análisis del PDHO³¹ encontró que éste no tenía impactos sobre el DIT en promedio, aunque los hogares que recibían mayores niveles de transferencia parecían tener mejores resultados. Estudios en Ecuador y Nicaragua³² documentan efectos modestos y que no resultan exclusivamente de la transferencia de dinero, sino que obedecen a cambios en los comportamientos de las familias. En México, actualmente existe un gran número de programas y servicios de DIT. Sin embargo, su cobertura no alcanza a la población de PDHO, que cuenta con 1,6 millones de niños de entre 0 y 5 años. Estudios recientes indican que los niños del PDHO tienen un cociente de desarrollo 8,5% por debajo de la media esperada, 15% con un posible rezago en el desarrollo y 2,5% con problemas de retraso³³. Estas cifras sugieren un alto potencial de intervenciones en DIT. En este sentido, el PDHO enfrenta el desafío de vincular a sus beneficiarios con los programas y servicios adecuados que promuevan inversiones en capital humano desde los primeros años de vida.
- 1.18 **Articulación con la oferta.** El PDHO necesita lograr una mayor integración con el resto de los programas sociales en los distintos niveles de gobierno. Diversas experiencias en la región han demostrado que la disponibilidad de servicios, su

³⁰ El estudio aleatorizado se denomina “Eficacia de tres tipos de suplemento nutricional para mejorar el crecimiento, desarrollo y estado de micronutrientes de niños menores de dos años y el estado de micronutrientes y ganancia de peso en mujeres embarazadas”. Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación de la Coordinación Nacional del PDHO, Síntesis del proceso de evaluación externa de la EsIAN de la población beneficiaria del PDHO 2008–2010, México DF, 2012.

³¹ Fernald, L.C.H., Gertler, P.J. and Neufeld, L.M. *The role of cash in conditional cash transfer programs: An analysis of Mexico's Oportunidades*. *The Lancet* 371: 828-837 (2008).

³² Macours, K., Schady, N. and Vakis, R., 2012. *Cash Transfers, Behavioral Changes, and Cognitive Development in Early Childhood: Evidence from a Randomized Experiment*, *American Economic Journal: Applied Economics*, American Economic Association, vol. 4(2), pages 247-73, April. Paxson, C. and Schady, N. *Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Development in Rural Ecuador*. *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 59, No. 1. October 2010. pp. 187-229.

³³ Rizzoli-Córdova A., et al. 2013. Diferencias en el cociente de desarrollo por tipo de riesgo en niños mexicanos menores de cinco años. *Boletín Médico Hospital Infantil de México*, número 4, julio-agosto.

calidad y la forma en que estos se organizan, son variables críticas en los resultados de los programas que buscan promover la inversión en capital humano. La articulación entre el PDHO y otros programas se justifica porque: (i) los diseños integrales pueden favorecer la superación sostenible de las condiciones de pobreza³⁴; (ii) la coordinación intersectorial es necesaria para el mejoramiento multidimensional del bienestar de los hogares³⁵; (iii) las estrategias interinstitucionales permiten atender poblaciones prioritarias; y (iv) la complementación de servicios es una condición imprescindible para dar respuestas integrales a las vulnerabilidades más duras³⁶.

C. El rediseño en marcha del PDHO

- 1.19 **Ajustes al PDHO.** La CNO recibió el mandato de proponer cambios para mejorar la efectividad del PDHO y alinearlos con la CNCH, fortaleciendo su objetivo de promover la inversión en capital humano. La reforma del PDHO se encuentra en su etapa de desarrollo conceptual y técnico. Esta operación brinda al Banco la oportunidad de acompañar al PDHO en el diseño, implementación y evaluación de sus propuestas de mejora.
- 1.20 Dentro de los cambios al diseño del PDHO, la CNO ha propuesto los siguientes:
- a. **Revisión del esquema de becas**, con el fin de aumentar la matrícula a nivel de educación secundaria y media superior, mediante un incremento de los apoyos para estos niveles, la creación de pagos por terminación de grado, la reducción en las becas de primaria y vinculación entre el PDHO y los programas de becas para educación superior de la SEP.
 - b. **Entrega de los apoyos en forma directa a los jóvenes matriculados en educación media superior**, con el fin de que el incentivo económico de la asistencia a la escuela sea percibido directamente por los becarios.
 - c. **Incorporación en el esquema de becas de modalidades educativas no escolarizadas.** Se ha planteado la posibilidad de introducir un esquema de apoyos más flexible que incentive la culminación de asignaturas en algunos de estos sistemas.
 - d. **Fomento del acceso efectivo a los servicios de salud y nutrición, a través de la consolidación y expansión de la EsIAN.** La evaluación de la EsIAN, que ha sido apoyada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), permitió identificar los temas que requieren ajustes para mejorar la efectividad de la estrategia, el fortalecimiento de la capacitación, el reforzamiento de mensajes claves, la

³⁴ World Bank. "Can Targeted Assistance Help the Very Poor?" Evidence to Policy note series. Number 7. Human Development Network. Washington D.C. 2001.

Raczynski, D. "Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro". Corporación de Estudios para Latinoamérica. Santiago. 2008.

³⁵ "Evaluación interna Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema – JUNTOS". Coordinación de Planeación, Seguimiento a la Gestión y Sistemas de Información. Acción Social. Colombia. 2010.

³⁶ Solís, D. "Estudio de valoración cualitativa al funcionamiento de las redes de servicios desde la perspectiva de usuarias y usuarios adolescentes". Iniciativa SM-2015. División de Protección Social y Salud BID. 2012.

distribución de suplementos y materiales de capacitación, y la creación de un sistema de monitoreo y evaluación. Con estos ajustes, el PDHO ha propuesto el escalamiento de la EsIAN a nivel nacional.

- e. **Inversión en el DIT entre las familias beneficiarias del PDHO.** Se ha propuesto vincular a los beneficiarios del PDHO a un conjunto de intervenciones de DIT que podrían articularse con los servicios de salud existentes. El modelo de DIT se enfoca en mujeres embarazadas y en niños y niñas de 0 a 4 años de edad. El modelo está sustentado en la participación activa de la comunidad. La aplicación de un modelo de DIT a la población afiliada al PDHO, originalmente a escala piloto para evaluar la modalidad más costo-efectiva de la intervención, incrementará la posibilidad de que los niños con rezago se recuperen y promoverá que los niños con retraso reciban atención médica.

- 1.21 **Costo-efectividad de las reformas.** Existe evidencia³⁷ que sustenta la costo-efectividad de las principales reformas propuestas por la CNO como parte del rediseño del PDHO. La evidencia disponible sugiere que una reforma al esquema de becas puede lograr mejores resultados en matrícula en secundaria y media superior, sin un incremento total del presupuesto destinado a transferencias. La CNO ha propuesto una reforma gradual en la cual se evalúen cuidadosamente los impactos de montos diferentes para las becas, así como la posibilidad de que éstas las reciban directamente los jóvenes. En el tema nutricional, los análisis que respaldaron el desarrollo de la EsIAN han documentado la costo-efectividad de esta estrategia y la importancia del uso de suplementos diferenciados en el ámbito urbano y rural. Con respecto al componente de desarrollo infantil, la propuesta de la CNO es implementar a escala piloto y evaluar los impactos de dos modelos operativos que impliquen costos distintos para poder comparar sus resultados.
- 1.22 **Apoyo del BID al sector.** Con esta operación, el Banco empieza una nueva etapa de apoyo técnico y financiero al PDHO. El BID inició su acompañamiento al PDHO en 2002, apoyando la consolidación del programa en zonas rurales y su expansión hacia zonas urbanas. En 2006, a través de una operación de Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP), Fortalecimiento del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (ME-X1007), el BID apoyó el diseño y la evaluación de ajustes al modelo de operación en zonas urbanas³⁸. Para

³⁷ Esta evidencia se revisa en detalle en el Análisis Económico (anexo opcional 1).

³⁸ El Banco inició su apoyo al PDHO en 2002, a través de un Programa de Fases Múltiples en dos fases, cuyo propósito fue contribuir a aumentar el capital humano de las familias en situación de pobreza, mejorando su acceso a la educación, la salud y la nutrición. La operación tuvo un financiamiento de US\$2.200 millones. Previo cumplimiento de los mecanismos de activación previstos en la primera fase (1388/OC-ME) aprobada en enero de 2002, la segunda fase (1618/OC-ME) fue aprobada en marzo de 2005, finalizando su ejecución en junio de 2009. El Banco comenzó una nueva etapa de apoyo al PDHO en 2008, con la aprobación de la Línea Condicional de Crédito para Proyectos de Inversión (CCLIP) ME-X1007, por US\$2.000 millones. El principal propósito de las tres operaciones individuales que se aprobaron bajo este CCLIP ha sido apoyar la implementación y evaluación de un piloto de ajustes para potenciar el impacto del programa en zonas urbanas. La primera operación (2103/OC-ME) fue aprobada en enero de 2009, por US\$200 millones, finalizó su ejecución en noviembre de 2009. La segunda (2140/OC ME), por US\$600 millones, fue aprobada en mayo de 2009. La tercera operación, por US\$800 millones (2425/OC-ME) fue aprobada en octubre de 2010 y se ha desembolsado la totalidad de los recursos.

la presente operación se optó por un nuevo préstamo de inversión en lugar de una cuarta fase del CLIPP, debido a que el rediseño que experimenta el PDHO actualmente, se enfoca en un conjunto de áreas mucho más amplio que aquél que se cubría en la temática del CLIPP y el monto solicitado es superior al remanente de recursos en el CCLIP. Cabe mencionar que además, el Banco tiene operaciones complementarias en los sectores de salud, educación y mercado laboral.

- 1.23 **Lecciones aprendidas.** Las tres operaciones que comprendieron el CCLIP evaluaron la viabilidad de innovaciones al modelo urbano de Oportunidades, para su posterior consolidación y escalamiento. El propósito fue alcanzado para algunas de las innovaciones propuestas (nutrición, modelo operativo, pagos electrónicos). Con financiamiento del CCLIP, se evaluó con éxito la implementación de la EsIAN a escala piloto. El PDHO logró migrar todo su proceso de pagos hacia diferentes sistemas de pago electrónico. Además, se estableció un modelo operativo que mantuviera el contacto regular con las titulares en zonas urbanas. Al mismo tiempo, persisten desafíos del modelo urbano relacionados con el diseño del esquema de becas y con el acceso efectivo a los servicios de salud que podrían mejorar los resultados del PDHO en estos ámbitos. Surgen dos lecciones: (i) el compromiso político es fundamental para blindar la evaluación de innovaciones de las demandas de pronta expansión; y (ii) el esquema operativo debe enfatizar la gestión de las innovaciones a nivel territorial, a fin de evitar su implementación heterogénea y asincrónica.
- 1.24 **Estrategia del Banco con el País 2013-2018 y GCI-9.** Esta operación es consistente con los objetivos de la estrategia de país vigente que plantea el objetivo de “apoyar mejoras en el diseño y eficiencia de los programas de protección social dirigidos a la población pobre”³⁹. La operación también es consistente con las prioridades institucionales del Noveno Aumento General de Recursos del BID (GCI-9, AB-2764) y de la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4), al contribuir a la reducción de la pobreza extrema y la desigualdad del ingreso, así como promover la terminación de los niveles educativos posteriores a la primaria.

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.25 **Objetivos.** El objetivo general de esta operación es contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias del PDHO. Los objetivos específicos de esta operación son: (i) contribuir al financiamiento de las transferencias monetarias condicionadas del PDHO; (ii) acompañar técnicamente la implementación y evaluación de acciones de mejora al PDHO; (iii) promover la coordinación efectiva entre la CNO y los sectores encargados de los servicios de educación, salud y alimentación; y (iv) colaborar en generar evidencia que oriente el monitoreo y evaluación del PDHO.

³⁹ La Estrategia de País BID con México 2010-2012 (GN-2595-1), vigente actualmente, puede encontrarse en: <http://www.iadb.org/es/paises/mexico/estrategia-de-pais.1078.html>.

- 1.26 **Componente 1. Transferencias monetarias condicionadas (US\$585 millones).** El objetivo de este componente es contribuir al alivio de la pobreza y a promover la inversión en salud, educación y nutrición de los hogares beneficiarios del PDHO, a través del pago de transferencias monetarias condicionadas.
- 1.27 **Subcomponente 1. Financiamiento de los apoyos monetarios del componente educativo del PDHO (US\$292,5 millones).** El primer subcomponente financiará directamente el pago de los apoyos educativos (becas y útiles escolares). Este subcomponente será co-ejecutado por la SEP, a través de la unidad administrativa que se determine⁴⁰.
- 1.28 **Subcomponente 2. Financiamiento de los apoyos monetarios del componente alimentario del PDHO (US\$292,5 millones).** Este subcomponente financiará directamente el pago de apoyos monetarios alimentario y alimentario complementario. Este subcomponente será ejecutado por la CNO.
- 1.29 **Componente 2. Estudios y evaluaciones (US\$15 millones).** Con el objetivo de generar evidencia para continuar ajustando el diseño y operación del PDHO, buscando incrementar su efectividad, este componente financiará evaluaciones y estudios en temas prioritarios, enfocados en las siguientes áreas: reforma del esquema de apoyos educativos, EsIAN y el modelo de desarrollo infantil temprano, entre otros. Este componente será ejecutado por la CNO.
- 1.30 Dentro de este componente, se incluirán los siguientes estudios y evaluaciones: (i) levantamiento de encuestas, supervisión del levantamiento y análisis de los datos para: (a) la evaluación de la expansión del esquema de capacitación y comunicación de la EsIAN; y (b) la evaluación de los nuevos apoyos de secundaria y media superior y de la entrega de la beca directamente al estudiante; (ii) estudio cualitativo para entender las decisiones de los jóvenes con respecto al estudio y el trabajo; (iii) evaluación de diferentes alternativas operativas para el modelo de desarrollo infantil temprano; (iv) sobre-muestreo de la población del PDHO en la ENIGH 2014 y/o la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE); y (v) otros estudios y evaluaciones de relevancia para la toma de decisiones de política del PDHO.

Cuadro 1. Costos del Proyecto (US\$ millones)

| Componente | Total | % |
|---|--------------|---------------|
| 1. Transferencias monetarias condicionadas | 585,0 | 97,50 |
| 1.1. Subcomponente: Financiamiento de los apoyos monetarios del componente educativo del PDHO | 292,5 | 48,75 |
| 1.2. Subcomponente: Financiamiento de los apoyos monetarios del componente alimentario del PDHO | 292,5 | 48,75 |
| 2. Estudios y evaluaciones | 15,0 | 2,50 |
| Total | 600,0 | 100,00 |

⁴⁰ Los apoyos alimentarios son ejecutados directamente por el PDHO, mientras que los educativos son ejecutados por la SEP. Este arreglo presupuestal ha generado una interacción técnica a nivel institucional entre la SSA y el PDHO, a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, adscrita a aquella. La incorporación de la SEP como organismo co-ejecutor en esta operación busca generar un espacio más institucional de coordinación técnica entre ésta y el PDHO.

C. Indicadores clave de la matriz de resultados

- 1.31 Los indicadores propuestos para el monitoreo de la presente operación se acotan a los temas específicos del rediseño en los cuales el BID concentra su apoyo. El [Anexo II](#) presenta los indicadores de resultado y producto que serán utilizados durante la ejecución de este crédito: (i) el porcentaje de los becarios del PDHO que concluyeron la primaria (secundaria) y han finalizado, tres años más tarde, el nivel secundario (medio superior) se empleará para monitorear los resultados a la reforma de los apoyos educativos; (ii) la prevalencia de la desnutrición crónica entre los beneficiarios del PDHO menores de cinco años es el indicador propuesto con el objeto de monitorear los resultados relacionados al escalamiento de la EsIAN; y (iii) el porcentaje de niños de 0 a 5 años beneficiarios del PDHO con rezago en su desarrollo, permitirá conocer los resultados del componente de DIT.

II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS

A. Instrumentos del financiamiento y financiamiento retroactivo

- 2.1 El monto total de esta operación será de US\$600 millones y se financiará a través de un préstamo de inversión con fuente en Capital Ordinario (CO) del BID. El período de ejecución será de 36 meses.
- 2.2 Con el fin de darle continuidad al apoyo financiero y técnico, el Banco podrá financiar retroactivamente, con cargo a los recursos del préstamo, los gastos hasta por el 20% del monto del préstamo efectuado por el prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo, siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 15 de mayo de 2013, pero, en ningún caso, se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.

B. Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias

- 2.3 Esta operación no incluye actividades que puedan generar impactos medioambientales o sociales negativos. De acuerdo con la política de Salvaguardias del Medioambiente (OP-703), está clasificada como Categoría "C".

C. Aspectos fiduciarios

- 2.4 El riesgo fiduciario, financiero y de adquisiciones de esta operación es considerado bajo. Así lo indica la evidencia de las revisiones de las operaciones anteriores. El dictamen emitido por los auditores externos de los préstamos financiados por el BID ha sido limpio, y las observaciones de control interno han sido menores y referidas a la operación y no al manejo financiero. En el [Anexo III](#), se detalla el alcance de los aspectos financieros y de adquisiciones.
- 2.5 **Financiero.** Para los aspectos financieros se propone un mayor descanso en los controles internos propios del país y del ejecutor, y simplificar los requisitos para la rendición de gastos, particularmente los pagos a los beneficiarios incluidos en el Componente 1. La simplificación propuesta se describe en el [Anexo III](#).

- 2.6 **Adquisiciones.** Dada la naturaleza del proyecto, solo se tiene prevista la contratación de servicios diferentes de consultoría y de consultoría de firmas o de individuos, por lo que se aplicarán las Políticas de Bienes y Obras (GN-2349-9) y Políticas de Consultoría (GN-2350-9), ambas de 2011. Se podrá contratar directamente al Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) de conformidad con lo establecido en el numeral 3.10, literales (a) y (d) de las Políticas del BID para la selección y contratación de consultores (GN-2350-9), específicamente por ser una continuación de los servicios de consultoría brindados antes y por tener experiencia de valor excepcional para los mismos. También se tiene prevista la contratación directa del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) conforme a lo previsto en el numeral 3.10, literal (d) de las Políticas del BID para la selección y contratación de consultores (GN-2350-9), por su experiencia de valor excepcional. Los detalles de estas contrataciones directas se pueden consultar en el [Anexo III](#).

D. Otros riesgos

- 2.7 **Consolidación e implementación del rediseño.** El rediseño del PDHO es una de las iniciativas estratégicas planteadas por la nueva administración. Aunque las líneas de acción generales del rediseño han sido esbozadas, su desarrollo operativo requerirá de mayor tiempo. En el proceso podrían presentarse cuatro riesgos: (i) problemas que surjan durante la implementación pueden llevar a replantear sus objetivos; (ii) el rediseño del PDHO es una de varias decisiones de política en la esfera de la política social. Por tanto, las decisiones de otras entidades del gobierno federal o de los gobiernos estatales y municipales, podrán debilitar el rediseño del PDHO; (iii) algunas de las actividades previstas en el rediseño dependen de la coordinación efectiva entre el PDHO y otros sectores, la falta de coordinación puede retrasar acciones; y (iv) la expansión de cobertura del PDHO en los municipios prioritarios de la CNCH plantea desafíos operativos de magnitud considerable que ponen en riesgo el logro de las metas de expansión propuestas. En este sentido, se destaca el que la CNO ha emprendido diferentes iniciativas para entablar procesos de diálogo con los sectores y con otras instancias a nivel de los estados. Además, para mitigar estos riesgos se propone: (i) acompañar el proceso de desarrollo operativo del rediseño mediante diálogo y asistencia técnica; y (ii) concentrar el apoyo del BID en los componentes clave del rediseño para brindar al PDHO un acompañamiento técnico de calidad.
- 2.8 **Metodología y calidad de evaluaciones y estudios.** La calidad de los estudios y evaluaciones del PDHO ha sido heterogénea. Esta situación obedece a que resulta complejo evaluar experimentalmente un programa de la escala y cobertura del PDHO. A esto se suma que la expansión de las intervenciones relacionadas con el modelo urbano se hizo a un ritmo más acelerado del que se previó al diseñar las evaluaciones de impacto. Para mitigar estos riesgos se proponen las siguientes acciones: (i) planificar los estudios y evaluaciones dentro de un marco plurianual como lo requiere su implementación; (ii) seleccionar estratégicamente los estudios y evaluaciones críticos al logro de los resultados de la presente operación, sin rebasar la capacidad de los equipos del PDHO ni del Banco de dar el seguimiento requerido; (iii) apoyar al PDHO en la recuperación y

fortalecimiento de instancias de consejería técnica (como el Comité de Estudios) que, en el pasado, constituyeron espacios claves para la discusión, el intercambio de ideas, la crítica y el fortalecimiento de las metodologías de evaluación del PDHO; y (iv) alineación con un proceso estructurado que ha sido propuesto por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para el monitoreo y seguimiento de evaluaciones y estudios del PDHO.

III. IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

A. Prestatario, organismo ejecutor y arreglos generales para la ejecución

- 3.1 El prestatario será los Estados Unidos Mexicanos, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La SEDESOL (por intermedio de la CNO) ejecutará el Subcomponente 2 del Componente 1 y el Componente 2; y la SEP, a través de la unidad administrativa que ésta determine, co-ejecutará el Subcomponente 1 del Componente 1. La CNO cuenta con un Consejo y un Comité Técnico (CT).
- 3.2 La CNO será la responsable de la presentación de los informes de avance, de las solicitudes de desembolso, de la actualización del plan de adquisiciones y de la presentación de los estados financieros auditados y no auditados, a través de NAFIN, como Agente Financiero. El CT cuenta con la participación técnica de la SSA a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud.
- 3.3 Será condición especial previa al primer desembolso, **la firma y entrada en vigencia del Contrato de Mandato entre el prestatario, los organismos ejecutores y Nacional Financiera (NAFIN), entidad que actuará como agente financiero del prestatario para la administración de los recursos del préstamo.**

B. Resumen de los arreglos para monitorear resultados

- 3.4 Los productos de esta operación serán monitoreados usando la información provista por el Padrón de beneficiarios del PDHO, la Matriz de Indicadores para Resultados, las encuestas nacionales de ingresos, salud y nutrición, así como los informes que la CNO enviará al Banco a través de NAFIN. Además, los indicadores de resultado de esta operación están estrechamente conectados con los temas de las evaluaciones financiadas por este crédito en temas críticos del rediseño (becas educativas, nutrición y desarrollo infantil).

| Matriz de Efectividad en el Desarrollo | | | |
|--|--|---|-------------------|
| Resumen | | | |
| I. Alineación estratégica | | | |
| 1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID | Alineado | | |
| Programa de préstamos | Préstamos para la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad. | | |
| Metas regionales de desarrollo | Tasa de pobreza extrema. | | |
| Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento) | Individuos (todos, indígenas) que reciben programas focalizados para la reducción de la pobreza. | | |
| 2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país | Alineado | | |
| Matriz de resultados de la estrategia de país | GN-2595-1 | Mejorar el diseño y la eficiencia de los programas de protección social dirigidos hacia la población pobre. | |
| Matriz de resultados del programa de país | GN-2696 | La operación está incluida en el Documento de Programación de País 2013. | |
| Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país) | | | |
| II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad | Altamente Evaluable | Ponderación | Puntuación máxima |
| | 9.7 | | 10 |
| 3. Evaluación basada en pruebas y solución | 9.1 | 33.33% | 10 |
| 4. Análisis económico ex ante | 10.0 | 33.33% | 10 |
| 5. Evaluación y seguimiento | 10.0 | 33.33% | 10 |
| III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación | | | |
| Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos* | Medio | | |
| Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad | Sí | | |
| Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales | Sí | | |
| Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación | Sí | | |
| Clasificación de los riesgos ambientales y sociales | C | | |
| IV. Función del BID - Adicionalidad | | | |
| El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP) | Sí | Gestión Financiera: i) Presupuesto; ii) Contabilidad y Reporte, iii) Control Externo y iv) Auditoría Interna. Adquisiciones: i) Sistema de Información y ii) Método de Compras. | |
| El proyecto usa un sistema nacional diferente a los indicados arriba para ejecutar el programa | | | |
| La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones: | | | |
| Igualdad de género | Sí | Las transferencias se pagan directamente a las madres y las becas escolares son mayores para las niñas que para los niños en el nivel secundario. | |
| Trabajo | Sí | El foco de la reforma al componente educacional es en mejorar la matrícula en los niveles de post-primaria, lo que a su vez debe tener impactos importantes en la generación de una fuerza de trabajo más capacitada. | |
| Medio ambiente | | | |
| Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto | Sí | Se financió asistencia técnica en áreas de diálogo clave con Oportunidades a través de la operación ME-T1112. En paralelo a la preparación de este préstamo, se está preparando nueva asistencia técnica, ME-T1235, para apoyar algunas de las áreas clave de investigación propuestas en esta operación. | |
| La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación. | Sí | El plan de evaluación del proyecto contempla estudios con diseño experimental de las diferentes innovaciones propuestas. Estas evaluaciones rigurosas informarán las decisiones de reforma en estos temas. | |

La operación es un préstamo de inversión a los Estados Unidos Mexicanos por US\$ 600 millones, financiado con recursos de CO. El objetivo del programa es contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, a través de la acumulación de capital humano en las familias más vulnerables del país.

La propuesta de préstamo presenta un diagnóstico adecuado en el que identifica con base en evidencia empírica los niveles de pobreza que prevalecen en México, así como los retos en materia de educación, salud y nutrición que aún persisten en el país. El documento hace un análisis detallado de la efectividad de las intervenciones del programa, al igual que de las reformas pendientes y que deben ser priorizadas, especialmente en las áreas de educación secundaria y media superior, nutrición y desarrollo infantil temprano. Además, plantea evaluaciones rigurosas para informar las decisiones de reforma en estos temas.

La propuesta sigue una lógica vertical clara que se refleja en una matriz de resultados adecuada con impactos, resultados y productos bien definidos e indicadores SMART. El plan de evaluación del proyecto contempla estudios con diseño experimental de las diferentes innovaciones propuestas. El análisis económico del proyecto consiste en un análisis de costo-efectividad de las reformas planteadas en el esquema de becas y la estrategia nutricional. Además, se va a realizar un análisis costo-efectividad ex-post de las intervenciones en desarrollo infantil temprano. La matriz de riesgos identifica y califica los riesgos del proyecto, y propone medidas de mitigación adecuadas con indicadores para medir su implementación.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del proyecto: El objetivo general de esta operación es contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO). Los objetivos específicos de esta operación son: (i) contribuir al financiamiento de las transferencias monetarias condicionadas del PDHO; (ii) acompañar técnicamente la implementación y evaluación de acciones de mejora al PDHO; (iii) promover la coordinación efectiva entre la Coordinación Nacional de Oportunidades (CNO) y los sectores encargados de los servicios de educación, salud y alimentación; y (iv) colaborar en generar evidencia que oriente el monitoreo y evaluación del PDHO.

| Indicadores de Impacto ¹ | Línea de Base | Meta | Medio de verificación |
|--|-------------------------|------------|---|
| Número de carencias promedio de la población en pobreza extrema ² . | 3,7 (2010) ³ | 3,4 (2016) | Informe de medición de pobreza de CONEVAL |

| Indicadores de Resultado ⁴ | Línea de Base | Meta | Frecuencia | Medio de verificación |
|---|---------------|---------------------------|---|--|
| 1. Porcentaje de becarios activos de Oportunidades con primaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan el nivel de educación básica tres años después. | 69,11 (2012) | 72,57 (2016) ⁷ | Anual, en el primer informe semestral del año | Padrón de beneficiarios de Oportunidades ¹⁰ |
| 2. Porcentaje de becarias activas de Oportunidades con primaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan el nivel de educación básica tres años después. | 72,89 (2012) | 76,53 (2016) | Anual, en el primer informe semestral del año | Padrón de beneficiarios de Oportunidades |

¹ Indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Estos indicadores serán monitoreados a través del Sistema de Evaluación de Desempeño de manera bienal.

² La Ley General de Desarrollo Social (2004) establece un conjunto de criterios que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) debe seguir para la definición, identificación y medición de la pobreza, incluyendo que la medición de pobreza deberá efectuarse cada dos años a nivel estatal y cada cinco a nivel municipal. Con base en estos criterios, el CONEVAL define a la población en pobreza extrema como aquella con ingreso inferior al valor de la Línea de Bienestar Mínimo y con al menos tres Carencias Sociales. Los indicadores de carencia son: (i) rezago educativo; (ii) carencia por acceso a los servicios de salud; (iii) carencia por acceso a la seguridad social; (iv) carencia por calidad y espacios de la vivienda; (v) carencia por acceso a los servicios básicos de vivienda; y (vi) carencia por acceso a la alimentación. Oportunidades contribuye directamente a reducir la prevalencia de las carencias (i), (ii) y (vi).

³ A partir del análisis de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2012, CONEVAL estará actualizando este dato para 2012. Cuando la cifra oficial esté disponible, será actualizada la línea de base para el indicador de impacto del programa.

⁴ Si bien dos de las tres áreas estratégicas cuyo desarrollo es acompañado por esta operación son abordadas a través de iniciativas piloto (becas y desarrollo infantil), el Marco de Resultados de la operación prevé mejoras en algunos de los indicadores relevantes de capital humano, al nivel de toda la población Oportunidades, considerando que el resultado intermedio de llevar a cabo las evaluaciones es cerrar una brecha de conocimiento, pero su resultado final es lograr implementar cambios de política basados en evidencia al nivel de toda la población. Estos resultados a nivel poblacional no se verán sino hasta 2017. No obstante, se propone usar la evidencia de las evaluaciones como un proxy de lo que serán los resultados de estas reformas llevadas a escala de la población.

| Indicadores de Resultado ⁴ | Línea de Base | Meta | Frecuencia | Medio de verificación |
|---|--|--|---|--|
| 3. Porcentaje de becarios activos de Oportunidades con secundaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan el nivel de educación media tres años después. | 33,45 (2012) | 35,12 (2016) | Anual, en el primer informe semestral del año | Padrón de beneficiarios de Oportunidades |
| 4. Porcentaje de becarias activas de Oportunidades con secundaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan el nivel de educación básica tres años después. | 37,77 (2012) | 39,66 (2016) | Anual, en el primer informe semestral del año | Padrón de beneficiarios de Oportunidades |
| 5. Porcentaje de los beneficiarios activos de Oportunidades menores de 5 años que padecen desnutrición crónica. | 21,42% (2012) ⁵ | 16% (2016) ⁸ | Al finalizar el proyecto | Encuestas Nacionales de Salud y Nutrición. |
| 6. Nivel de desarrollo promedio de niños de 0-5 años beneficiarios de Oportunidades del grupo de tratamiento del piloto de desarrollo infantil temprano. | 0,65 desviaciones estándar por debajo del nivel esperado (2012) ⁶ | 0,50 desviaciones estándar por debajo del nivel esperado (2016) ⁹ | Al finalizar el proyecto | Informe de evaluación. |

⁷ Para los primeros cuatro indicadores educativos, se espera un impacto de 5% sobre su nivel a línea de base.

¹⁰ Estos indicadores se estiman bajo el supuesto de que aquellos becarios que continúen activos en el último bimestre del ciclo escolar lo concluyen

⁵ Fuente: INSP (2012) Módulo del Programa Oportunidades en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2011-2012. Informe de resultados. Disponible en: http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2012/ensanut_2012_informe_resultados.pdf.

⁶ Se usan estos datos pues no existe una cifra similar para la población de beneficiarios de Oportunidades. Estas cifras son el resultado de la aplicación de la prueba Inventario de Desarrollo de Battelle versión 2 en español a una muestra de 178 niños de 1-59 meses de edad, en establecimientos de salud a donde acuden los beneficiarios de Oportunidades (en zona rural de Yucatán y zona urbana de Chihuahua) en 2011. Los resultados de este estudio se presentan en: Rizzoli-Córdova A., et al. "Diferencias en el cociente de desarrollo por tipo de riesgo en niños mexicanos menores de 5 años". Boletín Médico Hospital Infantil de México. 2013; número 4 (julio-agosto 2013).

⁸ Para el indicador nutricional se espera un impacto ligeramente mayor a un punto porcentual por año. No existe certeza con respecto a la fecha de realización de la próxima encuesta nacional de salud y nutrición, sin embargo, se espera que ésta se realice en 2016.

⁹ Para el indicador de desarrollo infantil se espera un impacto de 0,15 desviaciones estándar.

| Componente 1. Transferencias monetarias | Línea de Base | Meta 2014 | | Meta 2016 | | Frecuencia | Medio de Verificación |
|--|--|--|--------------------|--|---------------------------------|--|---|
| <u>Resultado Intermedio:</u> 1. Porcentaje equivalente de beneficiarios de Oportunidades cuyo ingreso está por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo ¹¹ . | 37,9% de los beneficiarios de Oportunidades están debajo de la LBM ¹² | 41,3% de los beneficiarios de Oportunidades están debajo de la LBM | | 44,6% de los beneficiarios de Oportunidades están debajo de la LBM ¹³ | | Una medición para cada ENIGH disponible durante la vida del proyecto | Simulación a partir de las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares |
| <u>Producto</u> | Línea de Base | 2013 | 2014 | 2015 | Total | Frecuencia | Medio de verificación |
| 1. Número anualizado equivalente de personas que recibieron transferencias en efectivo, condicionadas al cumplimiento de sus corresponsabilidades en educación, salud y nutrición. | 0 (2012) | 650.195 personas | 1.219.116 personas | 1.219.116 personas | 3.088427 ¹⁴ personas | Anual | Padrón de Beneficiarios de Oportunidades |
| Componente 2. Estudios y evaluaciones | Línea de Base | Meta 2015 | | Meta 2016 | | Frecuencia | Medio de Verificación |
| <u>Resultados intermedios:</u> 1. Nueva estructura de apoyos escolares de Oportunidades sometida a aprobación del Comité Técnico, a partir de los resultados de la evaluación del programa piloto de referencia. | 0 | 0 | | 1 | | Una sola vez, en 2016 | Acuerdo Certificado de Comité Técnico |

¹¹ Indicador de seguimiento.

¹² ENIGH no ampliada, 2010. Cifra tomada de: Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, evolución y desafíos, documento interno para la discusión. Febrero de 2013.

¹³ Esta meta asume que las 700k nuevas incorporaciones de beneficiarios al PDHO que se hacen en el marco de la CNCH, se concentran exclusivamente en hogares que se encuentran por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo (LBM). Se trabaja con el supuesto que con estas 700k nuevas incorporaciones, el padrón del PDHO alcanza los 6.5 millones de beneficiarios en 2016.

¹⁴ Estas estimaciones se basan en un presupuesto de US\$570M destinados a transferencias, de los cuales US\$120M se desembolsan en 2013, US\$225M en 2014 y US\$225M en 2015.

| Componente 2. Estudios y evaluaciones | Línea de Base | Meta 2015 | | Meta 2016 | | Frecuencia | Medio de Verificación |
|---|----------------------|------------------|-------------|------------------|-------------|-----------------------|---------------------------------------|
| 2. Mejoras al esquema de capacitación y comunicación de la EsIAN sometidas a aprobación del Comité Técnico para su expansión a toda la población beneficiaria de Oportunidades, con base en la evaluación de esquemas alternativos. | 0 | 1 | | 1 | | Una sola vez, en 2015 | Acuerdo Certificado de Comité Técnico |
| 3. Esquema de estimulación del desarrollo infantil temprano para beneficiarios de Oportunidades, sometido a aprobación del Comité Técnico, como resultado de la evaluación del programa piloto de referencia. | 0 | 0 | | 1 | | | |
| <u>Productos</u> | Línea de Base | 2013 | 2014 | 2015 | Meta | Frecuencia | Medio de verificación |
| 1. Informe de evaluación de nueva estructura de apoyos escolares de Oportunidades aprobado por el CONEVAL. | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | | Informes del evaluador |
| 2. Informe de evaluación cualitativa de nueva estructura de apoyos escolares de Oportunidades aprobado para publicación. | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | | Informes del evaluador |
| 3. Informe de evaluación de alternativas de esquemas de capacitación de la EsIAN aprobado por el CONEVAL. | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | | Informes del evaluador |
| 4. Informe de evaluación de esquema piloto de estimulación del desarrollo infantil temprano de beneficiarios de Oportunidades aprobado por el CONEVAL. | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | | Informes del evaluador |

| <u>Productos</u> | Línea de Base | 2013 | 2014 | 2015 | Meta | Frecuencia | Medio de verificación |
|--|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|---------------------------------------|
| 5. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014 cuenta con representatividad para la población de Oportunidades, según evaluación externa. | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | | Informe de resultados y base de datos |

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS: México

PROYECTO N°: ME-L1091

NOMBRE: Apoyo al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO)

ORGANISMO EJECUTOR: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Educación Pública (SEP)

PREPARADO POR: Gloria Coronel, Esp. Líder en Gestión Financiera; Victor Escala, Esp. Fiduciario en Adquisiciones; y Miriam Garza, Analista de Operaciones Fiduciaria.

I. Resumen ejecutivo

- 1.1 El Banco inició su apoyo al PDHO en 2002, a través de un programa de Fases Múltiples en dos fases, cuyo propósito fue contribuir a aumentar el capital humano de las familias en situación de pobreza, mejorando su acceso a la educación, la salud y la nutrición y financiado por los préstamos 1388/OC-ME (ME-0244) por US\$1,377M y 1618/OC-ME (ME-L1007) por US\$1,60M. En 2008, con la Línea Condicional de Crédito para Proyectos de Inversión (CCLIP) ME-X1007, por US\$2.000 millones, se aprobaron tres operaciones consecutivas para apoyar la implementación y evaluación de pilotos de ajustes para potenciar el impacto del programa en zonas urbanas. Los préstamos asociados al CCLIP fueron: 2103/OC-ME (ME-L1052) por US\$200M, 2140/OC-ME (ME-L1067) por US\$600M y 2425/OC-ME (ME-L1080) por US\$800M. Este último terminó su ejecución en diciembre de 2012 y el último desembolso se realizó en marzo de 2013. Las cinco operaciones representan un financiamiento del BID al PDHO por un total de US\$3.800M y en todas las operaciones, los EFA han sido con un dictamen limpio.
- 1.2 Considerando lo anterior, para la presente operación se propone descansar más en los controles financieros propios del país y del ejecutor, y simplificar los requisitos para la rendición de gastos al BID.

II. Contexto fiduciario del Organismo Ejecutor (OE)

- 2.1 Para garantizar la acción conjunta y complementaria de las diferentes secretarías ejecutoras, se creó la Coordinación Nacional de Oportunidades (CNO), como órgano desconcentrado de la SEDESOL.
- 2.2 La CNO tiene amplia experiencia en el manejo de operaciones con el Banco, lo cual se evidenció en las anteriores cinco operaciones de préstamo. También cuenta con una estructura de personal sólida con perfiles adecuados para las respectivas funciones, enmarcada en la reglamentación nacional aplicable al

programa. Adicionalmente, para los aspectos de coordinación con el BID, el PDHO contará con NAFIN, en su rol de agente financiero designado por la SHCP.

III. Evaluación del riesgo fiduciario y acciones de mitigación

- 3.1 En 2006 se realizó un análisis de capacidad institucional que arrojó un riesgo bajo. Posteriormente, como resultado de las visitas fiduciarias, se ha constatado que los procesos y controles de los aspectos financieros, se han mantenido y también la evaluación de riesgo ha seguido siendo baja. Esto se evidencia en el dictamen limpio de todos los EFA recibidos del programa.

IV. Aspectos a ser considerados en las estipulaciones especiales del contrato de préstamo

1. Condiciones previas al primer desembolso: a) Firma del contrato mandato con NAFIN que lo faculte como “Agente Financiero” para este préstamo.
2. Tipo de cambio para la rendición de cuentas será el de la fecha que se realice el pago al proveedor o a la institución liquidadora.
3. Estados Financieros Auditados anuales del proyecto, realizados por auditores elegibles al BID y de acuerdo a los términos de referencia acordados con el BID.
4. Antes de que pueda efectuarse cualquier llamado de licitación o la adjudicación de un contrato, el Organismo Ejecutor deberá presentar para la revisión y aprobación del Banco, el Plan de Adquisiciones propuesto, de conformidad con lo dispuesto en las Políticas de Adquisiciones del Banco. Este plan deberá ser actualizado cada doce (12) meses durante la ejecución del programa, y cada versión actualizada será sometida a la revisión y aprobación del Banco, determinándose en el mismo cuáles contrataciones están sujetas a revisión Ex Ante y Ex Post.

V. Financiamiento retroactivo

- 5.1 Con el fin de darle continuidad al apoyo financiero y técnico, el Banco podrá financiar retroactivamente, con cargo a los recursos del préstamo, los gastos hasta por el 20% del monto del préstamo efectuado por el Prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo, siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 15 de mayo de 2013, pero, en ningún caso, se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo

VI. Acuerdos y requisitos para la ejecución de las adquisiciones

- 6.1 Dada la naturaleza del proyecto, solo se tiene prevista la contratación de servicios diferentes de consultoría y de consultoría de firmas o de individuos, por lo que se aplicarán las Políticas de Bienes y Obras (GN-2349-9) y Políticas de Consultoría (GN-2350-9) ambas de 2011. Si éstas fueran modificadas, se podrá aplicar la nueva versión de las mismas siempre que el ejecutor lo acepte por escrito.

Tabla de Montos Límites (miles US\$)

| Obras | | | Bienes ¹ | | | Consultoría | |
|----------------------------|-----------------------------|------------------------|----------------------------|-----------------------------|------------------------|--------------------------------|---------------------------|
| Licitación Pública Intern. | Licitación Pública Nacional | Comparación de Precios | Licitación Pública Intern. | Licitación Pública Nacional | Comparación de Precios | Publicidad Intern. Consultoría | Lista Corta 100% Nacional |
| >15MM | < 15MM y > 500.000 | < 500.000 | >= 3MM | <3'MM y >100.000 | <100.000 | > 200.000 | < 500.000 |

1. Adquisiciones Principales

| Actividad | Tipo de Licitación | Fecha Estimada | Monto Estimado 000'US\$ |
|--|--------------------|----------------|-------------------------|
| Servicios de no consultoría | | | |
| Levantamiento de información para la evaluación de resultados de la EsIAN (basal y seguimiento un año después) | LPN | 2013-2014 | 677.521 |
| Supervisión externa del levantamiento de información para la evaluación de resultados de la EsIAN (basal y seguimiento un año después). | CP | 2013-2014 | 67.752 |
| Levantamiento de información para la evaluación de esquema piloto de nueva estructura de apoyos educativos (basal y seguimiento un año después). | LPN | 2013-2014 | 2.245.670 |
| Supervisión externa del levantamiento de información para la evaluación del esquema piloto de nueva estructura de apoyos educativos (basal y seguimiento un año después). | LPN | 2013-2014 | 224.567 |
| Sobremuestra de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014, para asegurar representatividad de la población beneficiaria de Oportunidades. | CD | 2014 | 195.869 |
| Consultoría Firmas² | | | |
| Diseño, supervisión técnica en terreno y análisis de resultados de la EsIAN. | CD | 2013-2014 | 388.265 |
| Diseño, supervisión técnica en terreno y análisis de impacto del piloto de nueva estructura de apoyos educativos | SBCC | 2013-2014 | 388.265 |
| Estudio cualitativo sobre las decisiones de estudio y trabajo de los jóvenes de la muestra del piloto de nueva estructura de apoyos educativos | SBCC | 2013-2014 | 402.305 |
| Diseño, levantamiento de información y análisis de impacto de diferentes alternativas operativas de la estrategia de estimulación de desarrollo infantil temprano | SBCC | 2014 | 890.329 |
| Diseño, y análisis de impacto del piloto de diferentes alternativas operativas de la estrategia de desarrollo infantil temprano | SBCC | 2014 | 388.265 |
| Supervisión del levantamiento de información para el análisis de impacto de diferentes alternativas operativas de la estrategia de estimulación de desarrollo infantil temprano. | SCC | 2014 | 89.033 |

¹ Incluye servicios diferentes a la consultoría.

² En el caso de Servicios de Consultoría, significa la integración de la lista corta por firmas de diversas nacionalidades. Ver Política para la Selección y contratación de Servicios de Consultoría (GN-2350-9) párrafo 2.6.

- 6.2 **Adquisiciones directas:** De conformidad con lo establecido en el numeral 3.10, literales (a) y (d) de las Políticas del BID para la selección y contratación de consultores (GN-2350-9), se permitirá la contratación directa del INSP para el análisis de los datos de la evaluación de impacto de la expansión de la capacitación y materiales de la EsIAN. El INSP es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal de México, responsable de la investigación y enseñanza en salud pública, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, conforme lo dispuesto en la Ley de Institutos Nacionales de Salud. La contratación directa al INSP se justifica como una continuación de los servicios de consultoría que ha venido realizando en el marco del anterior CCLIP, así como contar con una experiencia de valor excepcional para los servicios. Específicamente, el INSP lideró el diseño e implementación de la evaluación del piloto de la EsIAN. Adicionalmente, el INSP podrá concursar para el levantamiento de información relacionado con los diferentes estudios y evaluaciones financiados por este crédito, por tratarse de un servicio distinto. También conforme a lo previsto en el numeral 3.10, literal (d) de las Políticas del BID para la selección y contratación de consultores (GN-2350-9), se permitirá la contratación directa del INEGI, para realizar la consultoría de sobre-muestreo de la población del PDHO en la ENIGH 2014 o la ENOE 2015, por cuanto además de contar con experiencia de valor excepcional, es el organismo competente para emitir estadísticas oficiales y el responsable de la administración y evaluación de la ENIGH y la ENOE.

2. Supervisión de Adquisiciones

- 6.3 Considerando el nivel de riesgo bajo del proyecto en materia fiduciaria y de la experiencia acumulada en las anteriores operaciones, la revisión será ex post, a menos que se determine lo contrario por escrito en el Plan de Adquisiciones. Se considera una visita de inspección anual. La revisión ex post de adquisiciones será realizada por una firma auditora externa que presentará un cuaderno especial con el informe de adquisiciones, de acuerdo con los términos de referencia acordados entre el BID y la SFP.

3. Registros y Archivos

- 6.4 Los archivos deberán estar disponibles para cualquier revisión de adquisiciones que el Banco considere pertinente.

VII. Acuerdos y requisitos de gestión financiera

1. Programación y presupuesto

- 7.1 El ejercicio, control y evaluación del gasto público federal se realiza fundamentalmente conforme a lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su Reglamento. El PEF es emitido para cada ejercicio fiscal, las disposiciones establecidas en él son de aplicación para el ejercicio por

- el que es publicado. El presupuesto del PDHO contempla varios co-ejecutores, y esta operación específica contempla los recursos presupuestarios de los dos ejecutores, SEDESOL y SEP. El PDHO tiene Reglas de Operación que se actualizan anualmente y detallan los requisitos, procesos y controles del programa.
- 7.2 Una vez elegible el préstamo, los gastos por ejercer que serán financiados con los recursos del préstamo son identificados presupuestalmente como gastos financiados con recursos de crédito externo (dígito 2, según la clasificación del gasto por fuente de financiamiento). Los gastos ejercidos previos a la elegibilidad podrían quedar etiquetados con dígito 1, o recursos fiscales. En el evento que el ejercicio fiscal no haya cerrado, el registro presupuestal de estos gastos, podrían ser actualizados al dígito 2. En todo caso, los gastos serán elegibles al financiamiento.
- 2. Contabilidad y sistemas de información**
- 7.3 Considerando que el Banco financia únicamente una porción del presupuesto total asignado al programa en el PEF y conforme a las disposiciones establecidas en el contrato de préstamo, el PDHO lleva un sistema contable para el registro de las operaciones del préstamo utilizando el catálogo de cuentas aprobado por el Banco, incluyendo el detalle necesario que permite identificar la utilización de los recursos del financiamiento por Categoría de Inversión, integrando en el expediente la documentación soporte de los gastos elegibles desembolsados.
- 7.4 Este sistema contable permite generar reportes permanentes sobre la situación de cada Categoría de Inversión y consolidar la información financiera sobre la cual se emiten los Estados Financieros del préstamo, utilizando modelos acordados entre el Banco y la Secretaría de la Función Pública. Adicionalmente se cuenta con los siguientes sistemas que apoyan la operación:

Sistema Institucional de Información para la Operación del Programa (SIIOP).

- 7.5 El Sistema Institucional de Información para la Operación del Programa Oportunidades y del Programa de Apoyo Alimentario (SIIOP), es el sistema mediante el cual las Coordinaciones Estatales realizan los procesos relacionados con el mantenimiento de los padrones de familias, becarios, adultos mayores e infantiles vivir mejor, así como los procesos de impresión y captura masiva de los formatos de corresponsabilidad, los cuales son el insumo para el cálculo y emisión de apoyos monetarios de las familias beneficiarias.
- 7.6 Es un sistema transaccional orientado al ingreso, actualización y almacenamiento de la información generada por la operación del programa. Es un sistema cliente-servidor que opera de forma autónoma en cada una de las 32 Coordinaciones Estatales, ya que cada una de ellas cuenta con su propia Base de Datos. Mediante un esquema de replicación de datos a nivel nacional, se concentra toda la información en una Base de Datos Central (SIIOP-Central).

Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF).

- 7.7 El SIAFF es un sistema único e integral de administración financiera que permite efectuar el registro y control sobre la ejecución presupuestaria, fortalecer los procesos de planeación, presupuesto y programación financiera, y automatizar el proceso de contabilidad gubernamental.

3. Desembolsos, flujo de fondos y simplificación del respaldo de gastos

- 7.8 La información necesaria para la integración de las solicitudes de desembolso se conforma a partir de la Base de Datos del Padrón Activo de Beneficiarios del Programa Oportunidades. Las transferencias económicas a las familias beneficiarias se realizan a través de BANSEFI como institución liquidadora quien coordina la entrega con otros intermediarios, principalmente DICONSA y TELECOM. Posteriormente, BANSEFI entrega al PDHO una conciliación y respaldo de los subsidios efectivamente entregados y la Dirección General de Padrón y Liquidación, integra las bases de datos que incluyen la información de los apoyos monetarios y generan una base de datos, por bimestre, de pago a beneficiarios por montos que sumen hasta el total que se presenta al BID en las solicitudes de desembolso.
- 7.9 Simplificación propuesta: Los cargos al presupuesto, registrados en el SIAFF, se efectúan a través de las cuentas por liquidar certificadas (CLC). Considerando la experiencia favorable de los cinco préstamos anteriores, se propone descansar en los controles propios del país y del PDHO y dejar de solicitar el detalle de los beneficiarios cubiertos. Por lo tanto, para las solicitudes de desembolso correspondiente al Componente 1, el ejecutor: (i) presentará copias del respaldo contable que evidencia la entrega del recursos a BANSEFI por un monto igual o mayor al solicitado al BID, este documento es conocido como “CLC con extrañamiento 7”; y (ii) de acuerdo a la normativa vigente, el área de Padrón y Liquidación continuará codificando o identificando los beneficiarios asignados a pagos con cargo a los recursos del BID.

4. Control Interno y Auditoría Interna

- 7.10 La SEDESOL tiene un Órgano Interno de Control (OIC), que hasta el 2013 es regulado por la SFP y toda la normatividad del Gobierno Federal. Sus labores cumplen con las Normas de auditoría generalmente aceptadas y su plan de trabajo es aprobado por la SFP. Actualmente se encuentra en proceso la transferencia de los OIC a cada Secretaría y por lo tanto en el futuro el OIC dependerá íntegramente de SEDESOL. Aunque este cambio reduce la independencia del OIC, no se anticipan modificaciones a las reglas de operación que afecten adversamente los controles o ejecución del Programa.
- 7.11 El ejercicio, control y evaluación del gasto público federal se realiza fundamentalmente conforme a lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos de la

Federación (PEF) y por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su Reglamento.

5. Control Externo e Informes

- 7.12 **Informes.** El área de desembolsos de Nacional Financiera (NAFIN), como agente financiero, es responsable por el control de los informes y rendición de gastos presentados al BID. La SFP, el BID y el Banco Mundial han armonizado formatos para los informes financieros, semestrales y anuales. La SFP ha emitido el documento “Guía para la Gestión Financiera de los Proyectos Financiados por Organismos Financieros Internacionales”, que requiere que el ejecutor remita semestralmente al Agente Financiero, los Informes Financieros semestrales del proyecto para la entrega oportuna al BID. Estos informes reflejan el avance financiero de la operación al cierre del semestre y el acumulado por categoría de inversión, también incluye un detalle de las solicitudes presentadas en el ejercicio y los gastos pendientes de tramitar
- 7.13 El organismo ejecutor presentará anualmente Estados Financieros revisados bajo procedimientos convenidos por una firma de auditores aceptable al Banco, dentro de los 120 días posteriores al cierre de cada ejercicio fiscal. La firma auditora será designada por la SFP con la no objeción del BID. La revisión de los trabajos de auditoría se preparará en base a Términos de Referencia específicos para el programa y acordados entre el BID, PDHO y la SFP, en los que se solicitará que el auditor externo limite la revisión, por muestreo, a que los pagos realizados con cargo a los recursos del BID corresponden a beneficiarios incluidos en el Padrón de Beneficiarios.
- 7.14 Cabe destacar que el PDHO es también, parcial o totalmente, auditado anualmente por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y sus informes se publican 14 meses después del cierre del ejercicio fiscal. CME ha revisado estos informes y las observaciones han sido mínimas.

6. Plan de supervisión financiera

| Actividad de supervisión | Plan de Supervisión | | | |
|--------------------------|--|------------|--|-----------------|
| | Naturaleza y alcance | Frecuencia | Responsable | |
| | | | Banco | Tercero |
| Financieras | Revisión de solicitudes de desembolsos ex post | Periódica | Equipo Fiduciario-Fin para los pagos. | |
| | Visita de inspección / análisis de controles internos y ambiente de control con participación del JEP. | Anual | Eq Fiduciario-Técnico y Fid Fin y Adq. | |
| | Asignación anual de recursos presupuestarios necesarios para la ejecución del proyecto | Anual | Equipo Fiduciario-Fin | Ejecutor |
| Cumplimiento | Presentación de estados financieros | Anual | Eq Fiduciario y técnico | Auditor externo |
| | Condiciones previas al primer desembolso | Una vez | Eq Fiduciario y técnico | Ejecutor |

7. Mecanismo de ejecución

- 7.15 La entrega de apoyos monetarios entregados con cargo a programas de desarrollo social deberá de efectuarse en estricto apego a las disposiciones establecidas en sus reglas de operación, observando que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, eficiencia, control y rendición de cuentas.
- 7.16 Conforme al PEF, el programa está sujeto a reglas de operación que deben considerar las características sociales, económicas y culturales de la población objetivo, promover una programación eficiente para el ejercicio de los recursos federales e incluir criterios que aseguren la transparencia en los procesos de distribución, aplicación y comprobación de recursos públicos. La Cámara de Diputados puede emitir opinión sobre las reglas de operación establecidas para la operación de programas federales, antes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

8. Verificación de la elegibilidad del gasto

- 7.17 De acuerdo a las Reglas de Operación de 2013, el PDHO cuenta con los siguientes mecanismos para verificar la elegibilidad de las familias que reciben las transferencias:
1. **Identificación y evaluación de condiciones socioeconómicas:** se realiza mediante una encuesta, en la cual se recoge información bastante detallada sobre sus características socioeconómicas y demográficas. Con esta información y a través del uso de un modelo estadístico de focalización, se identifica a las familias elegibles, que son aquellas cuyo ingreso mensual per cápita estimado es menor a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM) establecida por CONEVAL.
 2. **Recertificación de familias beneficiarias:** La permanencia en el PDHO se determina mediante una nueva evaluación de las condiciones socioeconómicas y demográficas de las familias que permite establecer los apoyos que recibirán las familias que permanezcan en el PDHO. Las localidades se recertifican cada cinco años. Si al término de recertificación en una localidad hay alguna familia que no es recertificada por causas no imputables a la misma, entonces se le suspenden los apoyos hasta por 3 bimestres, con el objeto de que pueda ser ubicada para evaluar sus condiciones socioeconómicas antes de que sea suspendida de manera indefinida del PDHO. Las familias para las cuales el PDHO cuenta con información socioeconómica derivada de cualquier otro de sus procesos de recolección de información socioeconómica (Identificación, Reevaluación o LVPCS) del mismo año quedan exentas de ser recertificadas.
 3. **Verificación Permanente de Condiciones Socioeconómicas:** Como parte de la revisión continua del Padrón de beneficiarios, éste se depura verificando la información socioeconómica y demográfica de las familias. Esta verificación se puede realizar a través de:
 - a. Quejas o denuncias comunicadas a la Coordinación Nacional.

- b. Información recolectada en los procesos de incorporación, recertificación, entrega de apoyos, asistencia a los servicios educativos y de salud, entre otros. Este proceso depende de la disponibilidad presupuestaria del PDHO para desarrollar acciones de verificación.

- 7.18 En anteriores operaciones, el Banco ha realizado la verificación de la elegibilidad del gasto durante el proceso de auditoría, mediante una verificación muestral de escala muy reducida. Específicamente, en las tres últimas auditorías (2009, 2009-10, 2011), del total de recibos recibidos (entre 2,6 y 6,6 millones) se escogieron muestras de 0,003% para los dos primeros años y 0,01% para el tercero y sobre éstas se realizó una verificación. De los 499 recibos verificados, un total de 49 recibieron observaciones en estos tres años y para atender a estas observaciones se realizó una verificación de las condiciones de la familia de la cual, como resultado, se pudo haber verificado su elegibilidad o su baja del padrón. Apenas en 20 casos se determinó que era necesario dar de baja a las familias (4% del total de recibos verificados, lo cual parece un número razonable). Como puede ilustrarse, este esfuerzo de verificación de la elegibilidad del gasto a través de la instancia de la auditoría es de una magnitud minúscula con respecto al tamaño de la población cuyas transferencias se financian con recursos del crédito.
- 7.19 Dadas las características de la verificación que se ha venido haciendo hasta ahora (descritas en el párrafo anterior) y debido a que los procesos detallados al inicio de este apartado anterior son esfuerzos técnicamente sólidos que han estado implementados desde hace varios años, se propone descansar en los procedimientos nacionales de verificación de la elegibilidad del gasto en la ejecución de esta operación.