



# **Apoyo al Fortalecimiento de PROSPERA, Programa de Inclusión Social**

**(ME-L1257 - 3813/OC-ME)**

## **Informe de Terminación de Proyecto (PCR)**

### ***Equipo de Proyecto Original:***

***Pablo Ibararán(SCL/SPH), Jefe de Equipo; María Caridad Araujo (SCL/SPH); Ricardo Pérez Cuevas(SPH/CME); Ignez Tristao (SPH/CME); Sandro Parodi (SCL/SPH); Nadin Medellín (SCL/SPH);Andrea Bergamaschi (EDU/CME); Víctor Escala (FMP/CME); Germán Zappani (FMP/CME);Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); Claudia Pévere (SCL/SPH) y Nelly Cerón (CID/CME)***

### ***Equipo PCR:***

***Pablo Ibararán(SCL/SPH), Jefe de Equipo; Neili Bermúdez (SCL/SPH), Ivonne Acevedo, Uriel Barrios (CID/CME), Nadin Medellín (SCL/SPH)***

## ÍNDICE

<b>Enlaces Electrónicos</b> .....	ii
<b>Enlaces Electrónicos Opcionales</b> .....	ii
<b>INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO</b> .....	iii
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROYECTO .....	2
II.1 Relevancia .....	2
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país .....	2
b. Alineación Estratégica .....	4
c. Relevancia del Diseño.....	4
II.2 Efectividad .....	8
a. Descripción de los objetivos de desarrollo del proyecto. ....	8
b. Resultados Alcanzados .....	8
c. Análisis Contrafactual .....	12
d. Resultados imprevistos .....	13
II.3 Eficencia .....	13
a. Metodología y Supuestos .....	14
b. Resultados .....	16
c. Análisis de sensibilidad .....	17
II.4 Sostenibilidad .....	19
a. Aspectos Generales de Sostenibilidad .....	19
b. Salvaguardas Ambientales y Sociales.....	20
III. CRITERIOS NO CENTRALES .....	20
III.1 Desempeño del Banco .....	20
III.2 Desempeño del Organismo Ejecutor .....	21
IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES.....	21
IV.1 Dimensión técnico-sectorial.....	21
IV.2 Dimensión organizativa y administrativa.....	22
IV.3 Dimensiones relacionadas con los procesos y actores públicos.....	23
IV.4 Dimensiones fiduciarias. ....	23

## Enlaces Electrónicos

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Versión final del Informe de Seguimiento de Proyecto \(PMR\)](#)
3. [Lista de verificación de PCR](#)

## Enlaces Electrónicos Opcionales

1. [Informe de Análisis de Costos Ex post](#)
2. [Informe de Evaluación de Impacto](#)
3. [Minuta del Taller de Cierre del proyecto y/o los comentarios por escritos recibidos del Gobierno](#)

## Acrónimos y Abreviaciones

AVAD	Años de Vida Ajustados por Discapacidad
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CNBBBJ	Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez
CNP	Coordinación Nacional de PROSPERA
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
EMS	Educación Media Superior
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
EsIAN	Estrategia Integral de Alimentación y Nutrición
DIT	Desarrollo Infantil Temprano
DGIGAE	Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
PTMC	Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social

## INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

### ME-L1257 Support For Stengthening Prospera, Social Inclusion Program

Lending Instrument Investment Loan	Country Mexico	Borrower ME-ME - ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	Loan(s) 3813/OC-ME	Sector Social Investment	Subsector Social Investment- Poverty Alleviation
Date of Board Approval Nov 23, 2016	Date of Eligibility for First Disbursement Mar 03, 2017	Date of Closure (CO) Dec 18, 2019	Loan Amount - Original 600,000,000.00	Loan Amount - Current 572,397,484.78	Parl Passu
Total Project Cost	Months In Execution from Approval 37	Months In Execution from First Disbursement 33	Original Date of Final Disbursement Feb 13, 2020	Actual Date of Final Disbursement Feb 13, 2020	Cumulative Extension(Months)

### Ratings of project Performance in PMRs

Has This Project Received Funds from another Project? ☐ Yes ☒ No

Has This Project Sent Funds to Another Project? ☐ Yes ☒ No

#### Development Effectiveness Classification

Please include here the PCR Overall Rating as is in the PCR Checklist

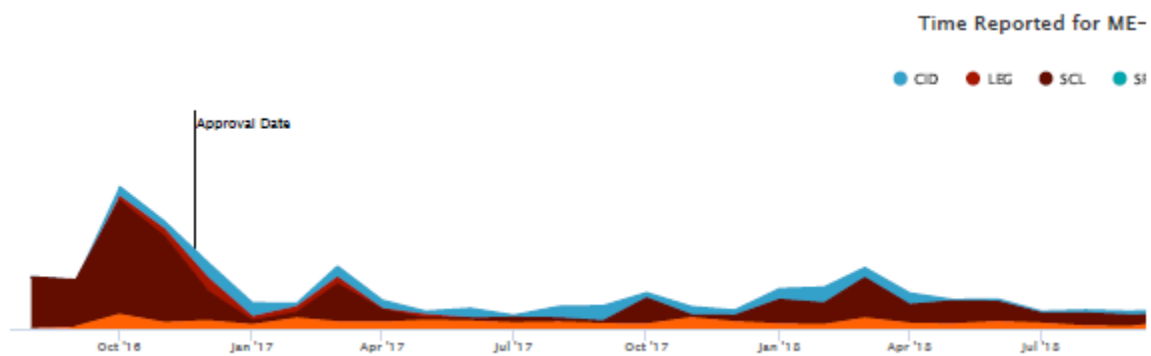
No	PMR Date	PMR Stage	Classification	Actual Disbursements
1	Apr 26, 2018	Second period Jan-Dec 2017	Satisfactory	152,004,590.00
2	Mar 29, 2019	Second period Jan-Dec 2018	Satisfactory	376,936,857.50
3	Mar 29, 2019	Second period Jan-Dec 2019		600,000,000.00

### Bank Staff

Positions	At PCR	At Approval
Vice-President VPS	Rodríguez-Ortiz,Ana	Levy,Santiago
Vice-President VPC	Rosa, Alexandre	Rosa,Alexandre Meira
Country Manager	Zavala Lombardi,Veronica E. (CID/CID)	Montle,Gina (CID/CID)
Sector Manager	Cabrol,Marcelo E. (SCL/SCL)	Salazar Sanchez,Hector (SCL/SCL)
Division Chief	Regalia,Ferdinando (SCL/SPH)	Regalia,Ferdinando (SCL/SPH)
Country Rep		
Project Team Leader	Ibarraran,Pablo (SCL/SPH)	Ibarraran,Pablo (SCL/SPH)
PCR Team Leader		

### Staff Time and Cost

Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (Including Travel and Consultant Costs)
Preparation	34.03	437,324.97
Supervision	70.62	1,841,635.48
Total	104.65	2,278,960.45



## **I. INTRODUCCIÓN**

Este documento presenta el informe de terminación de proyecto de “Apoyo al Fortalecimiento de PROSPERA, Programa de Inclusión Social” (el Proyecto) financiado bajo un préstamo de inversión (3813/OC-ME), aprobado por el Banco en Noviembre de 2016 y cuyo Contrato de Préstamo fue suscrito entre los Estados Unidos Mexicanos (el Prestatario) y el Banco el 13 de febrero de 2017. Presenta una evaluación basada en los objetivos del proyecto: contribuir al desarrollo de capacidades de los integrantes de familias beneficiarias de PROSPERA Programa de Inclusión Social, mediante apoyos en salud, alimentación y educación. El Proyecto contó con dos componentes y los objetivos específicos de cada uno de estos componentes fueron: (i) fortalecer el desarrollo de las capacidades en educación y alimentación de las familias beneficiarias de PROSPERA y (ii) generar insumos para la toma de decisiones que contribuyan a fortalecer la efectividad del programa y las Reglas de Operación del Programa. La operación fue aprobada por US\$600 millones con un periodo de desembolso de 3 años.

El programa de transferencias condicionadas PROSPERA representó una de las iniciativas más importantes que el Estado mexicano haya emprendido en materia de combate a la pobreza. Además, es uno de los programas de transferencias más emblemáticos, por ser pionero y uno de los más estudiados y mejor evaluados.

PROSPERA inició en 1997 bajo el nombre de Progresá (Programa de Educación, Salud y Alimentación) como una estrategia para estimular que las familias más pobres utilizaran los servicios educativos (principalmente de educación básica), de promoción de la salud y del estado nutricional de manera que se estimulara el desarrollo de capacidades, lo que a su vez contribuiría a romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza. En 2001 se cambió el nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades manteniendo los mismos objetivos y componentes. Más adelante, en 2014 se le denominó PROSPERA y se amplió el ámbito del programa para incluir aspectos como la inclusión financiera y vinculación a programas de fomento productivo, generación de ingresos e inclusión laboral además de las áreas centrales de educación, salud y nutrición.

El Banco acompañó a PROSPERA con operaciones de préstamo desde 2002 hasta el cierre del programa en 2019. Inició con un Programa Multifase de dos etapas (1388/OC-ME y 1618/OC-ME) para apoyar la expansión a zonas urbanas y continuó en 2006 a través de una Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP, ME-X1007), que fortaleció el diseño y evaluación de sus estrategias operativas en el ámbito urbano. Posteriormente, el Banco apoyó el rediseño del programa Oportunidades y la creación de PROSPERA con un préstamo de inversión por un monto de US\$600 millones (ME-L1091). Finalmente, el préstamo de inversión (3813/OC-ME) de US\$600 millones se enfocó en apoyar transferencias condicionadas y los ámbitos centrales de educación, salud y nutrición, al tiempo de acompañar la agenda de estudios y evaluaciones que fue un elemento común al trabajo del Banco con el programa. De la operación 3813/OC-ME se ejecutaron US\$572,4 millones entre 2017 y el primer semestre de 2018; hasta que el Prestatario solicitó al Banco cancelar los fondos remanentes en noviembre del 2019. El gobierno mexicano reemplazó a PROSPERA por otros programas sociales.

A partir de 2019 PROSPERA fue sustituido por los programas de becas para el bienestar Benito Juárez, que incluyen becas de educación básica (Bienestar para las Familias), Becas de educación media superior (Benito Juárez) y Becas de educación superior (Jóvenes Escribiendo el Futuro). Esto representó un nuevo paradigma en la política de social y de inclusión en México. No obstante, se mantuvo como objetivo apoyar el desarrollo de capacidades de las familias más vulnerables poniendo énfasis en la permanencia y progresión escolar.

Este documento muestra que el desempeño del proyecto fue parcialmente exitoso. En primer lugar, el proyecto es calificado como excelente en cuanto a su relevancia. Está alineado con la estrategia institucional del Banco y con las necesidades del país. Existe evidencia que las transferencias condicionadas son un programa redistributivo eficiente y que tiene impactos en años de escolaridad. Dado que al momento del diseño prevalecían brechas de educación, sobretudo en materia de educación media superior, el proyecto era relevante y consistente con las necesidades de desarrollo del país. En ese sentido, se documenta una sólida lógica vertical.

La efectividad de la intervención fue parcialmente insatisfactoria. En términos de productos se entregaron transferencias asociadas al cumplimiento de corresponsabilidades de salud y educación que beneficiaron a 10.0 millones de personas<sup>1</sup>, y se completaron también los estudios y evaluaciones previstos. En este renglón, destacan la evaluación de impacto de cambiar el receptor de las becas de educación media superior de las madres a los jóvenes, así como el desarrollo e implementación del módulo de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018 (ENSANUT). La intervención es parcialmente insatisfactoria, dado que se alcanzaron las metas de los indicadores de resultado del segundo objetivo de desarrollo, pero no se logró llegar a las metas establecidas en cuatro de los siete indicadores relacionados con el primer objetivo de desarrollo. En ese sentido, no se logró alcanzar los indicadores relacionados con la progresión escolar en educación media superior. Precisamente la progresión escolar en dicho nivel, es donde prevalece el reto de los programas de transferencias en general y es dónde los programas de Becas que reemplazaron a PROSPERA buscan incidir. Es importante resaltar que el piloto de cambio de receptor muestra avances positivos en cuanto a la deserción de los estudiantes de educación media superior, aunque dichos resultados no se aprecien en los resultados generales al ser opacados por el desempeño del resto de los estudiantes. Los demás de los indicadores sobre asistencia escolar para educación primaria y desnutrición muestran avances importantes. En cuanto a la eficiencia, el análisis de costo-beneficio indica que el valor presente del beneficio neto por beneficiario asciende a US\$725,88, la razón beneficio-costo es de 2,89 y la TIR es de 23,4%. Lo anterior considerando el escenario base con supuestos conservadores. Finalmente, se argumenta que la sostenibilidad es satisfactoria con base en la permanencia de los beneficios relacionados con aumento en el capital humano, el uso de transferencias monetarias para promover la acumulación de capital humano y el mecanismo de entrega directa de apoyos a los jóvenes.

## **II. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROYECTO**

### **II.1 Relevancia**

#### **a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país**

Los objetivos del proyecto mantuvieron consistencia con las necesidades de desarrollo del país, durante la aprobación, la ejecución y el cierre del proyecto.

Al momento de la aprobación, la inclusión social fue un eje central de los documentos de política social del Gobierno de México. En este sentido, los esfuerzos del Plan Sectorial de Desarrollo Social 2012-2018<sup>2</sup> se alinearon con la segunda meta del Plan Nacional de Desarrollo: lograr un país incluyente, cuya política social busque garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, priorizando a las personas en pobreza o con carencias sociales. Así, se buscaba crear las condiciones necesarias para reducir las brechas sociales, fomentar el bienestar individual y comunitario, e impulsar un crecimiento sostenido para mejorar la calidad

<sup>1</sup> Esto corresponde al número de personas anualizadas que reciben las transferencias.

<sup>2</sup> Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5326581&fecha=13/12/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326581&fecha=13/12/2013)

de vida de las personas. En específico, el Programa Sectorial de Desarrollo Social definió como objetivo primordial fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación. En este contexto, PROSPERA buscaba desarrollar las capacidades de las personas pobres y promover su acceso efectivo a otras dimensiones de bienestar a fin de contribuir a romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza.

PROSPERA se creó en septiembre de 2014 a partir del Programa de Desarrollo Humano, Oportunidades y mantuvo el doble objetivo de apoyar el ingreso de las familias más pobres (fin redistributivo) y de estimular el desarrollo de capacidades. El programa fortaleció los componentes centrales de alimentación, salud y educación. En alimentación, incluyó acceso a suplementos nutricionales para personas embarazadas, lactantes y niños de 6 a 59 meses. En salud, amplió el acceso y la cobertura del paquete de beneficios de salud que brindaba el Seguro Popular a las familias afiliadas, con énfasis en servicios de salud de la mujer, salud sexual y reproductiva, así como con atención a la salud de adolescentes. En educación introdujo becas de educación superior para apoyar la continuidad educativa, así como becas para personas con discapacidad y el reconocimiento a modalidades no formales de educación. También fortaleció acciones para vincular a los beneficiarios del programa con otros programas sociales, con énfasis en los jóvenes y las mujeres.

Cuando se diseñó el proyecto PROSPERA en el 2016 y en el marco de los 20 años del programa de transferencias, se actualizó el diagnóstico sobre la población en situación de pobreza extrema (monetaria), que es precisamente la población objetivo del programa. El hallazgo más importante fue que dichas familias tenían un perfil sociodemográfico muy distinto cuando empezó el programa en 1997. Al comparar la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2016 y la de 1996, se observó que en 2016 las familias en pobreza extrema eran más pequeñas, con menores niveles de dependencia económica, con adultos con mayor escolaridad, y más personas jóvenes asistiendo a la escuela. Los retos de salud que enfrentaba la población en 2016 también eran diferentes. Los padecimientos crónicos habían cobrado relevancia con relación a las enfermedades transmisibles. Si bien las brechas de los hogares en pobreza extrema con el resto de los hogares habían disminuido, las diferencias persistían y las perspectivas en el mercado laboral no habían cambiado sustantivamente. Este diagnóstico condujo a identificar varios desafíos, como la urgencia de generar conocimiento para mejorar el diseño y la implementación del programa. Por ejemplo, desarrollar insumos de conocimiento para adecuar el esquema de incentivos del programa y maximizar los impactos positivos. En ese sentido, una prioridad fue identificar intervenciones que apuntaran a impulsar el acceso y matrícula en la educación secundaria y media superior, así como explorar el potencial de apoyar otras etapas clave del ciclo educativo relacionadas con educación inicial y desarrollo infantil temprano.

Al momento del cierre del programa, entre noviembre de 2018 cuando se realizó el último desembolso y diciembre de 2019 cuando se determinó el cierre operativo, se mantenía la relevancia del proyecto. El reto de aumentar la graduación escolar del nivel de educación media superior seguía vigente. En diciembre de 2018 hubo un cambio de administración en el gobierno federal, y el nuevo gobierno priorizó un programa de becas para todos los estudiantes de educación media superior en instituciones educativas públicas, así como para estudiantes de educación básica (primaria y secundaria) de familias en situación de pobreza y becas para educación superior.



Con relación al contexto macroeconómico, la operación se aprobó en noviembre de 2016 en un contexto de desaceleración del crecimiento económico mundial y de crecimiento moderado en México (2,6% de crecimiento del PIB en 2015), que dificultaban la reducción de la pobreza. Entre 2010 y 2014, la pobreza prácticamente no cambió (46,1% y 46,2% respectivamente) y la pobreza extrema disminuyó de 11,3% a 9,5%, debido a disminución en las carencias sociales y no por mejoras en los ingresos. En este contexto, se esperaba una contención del gasto público para hacer frente a factores externos y el ejercicio fiscal presentado por el gobierno en 2017 racionalizaba el gasto al tiempo que reconocía la necesidad de priorizar programas que, como PROSPERA, contribuyeran a disminuir la pobreza.

#### **b. Alineación Estratégica**

La operación muestra alineación estratégica con la Estrategia Institucional del Banco, las estrategias y marcos sectoriales correspondientes y con la estrategia del Banco con el País. Así, era consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alineó estratégicamente con el desafío de desarrollo de inclusión social e igualdad al promover la inclusión social y el desarrollo de capacidades de la población en situación de pobreza. Esto se observa en los indicadores de resultados relacionados con progresión escolar y reducción de carencias sociales.

La operación también estaba alineada con el área transversal de igualdad de género y diversidad, pues además del énfasis de PROSPERA en promover el empoderamiento de las mujeres, el proyecto hacía énfasis en cómo los diferentes mecanismos o modalidades operativas afectan de manera diferente a hombres y mujeres y contribuyen a modificar o reproducir brechas existentes, en particular de asistencia a educación secundaria y media superior.

Además, era consistente con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4), con la actualización del Marco Sectorial de Salud y Nutrición (GN- 2735-7) que tiene como uno de los pilares la reducción de las barreras de acceso y el estímulo a la demanda de servicios de salud también es consistente con el Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784-3), en sus líneas de acción dirigidas al uso de programas redistributivos que promueven la acumulación de capital humano.

La operación es consistente con la Estrategia de País para México (2013-2018) (GN-2749) específicamente con el objetivo estratégico de contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación. El proyecto estaba alineado también con la nueva Estrategia de País para México (2019-2024) (GN-2982) específicamente con el área prioritaria de contribuir al acceso equitativo y sostenible a servicios sociales

#### **c. Relevancia del Diseño**

El objetivo general de la operación fue contribuir al desarrollo de capacidades de los integrantes de las familias beneficiarias de PROSPERA, mediante apoyos en salud, alimentación y educación. Para lograr dicho objetivo se planteó llevar a cabo transferencias condicionadas a corresponsabilidades en educación, salud y nutrición.

La teoría de cambio de PROSPERA, y en general de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC), es que las transferencias incentivarán a las familias para invertir en la acumulación de capital humano de sus hijos promoviendo una mayor asistencia a los centros educativos y de salud. Sobre este punto existe amplia evidencia para México y para múltiples programas dentro y fuera de la región. La teoría de cambio propone que dichas ganancias en capital humano reditúan en el largo plazo en mayores ingresos para las familias y la ruptura inter-

generacional de la pobreza. En el caso del proyecto, se planteó que en el mediano plazo, la entrega de transferencias condicionadas también iba a reducir el número de carencias promedio de la población en pobreza extrema, al aumentar el uso de servicios educativos y de salud, y mejorar el ingreso familiar.

Existe evidencia robusta en cuanto a los efectos de largo plazo de PROSPERA (y de otros PTMC) especialmente en cuanto a escolaridad. Sin embargo, existen incógnitas en cuanto a los impactos en los objetivos de largo plazo de los PTMC sobre todo, los resultados en el mercado laboral (Molina-Millan et.al, 2019).

A partir del diagnóstico y evidencia sobre los resultados de los PTMC en México, el préstamo se articuló alrededor de dos objetivos específicos. El primero fue fortalecer el desarrollo de las capacidades en educación y alimentación de las familias beneficiarias de PROSPERA. Para lograr este objetivo se implementaron apoyos económicos condicionados a corresponsabilidades condicionadas a educación y alimentación. El segundo objetivo específico de desarrollo fue generar insumos para la toma de decisiones que contribuyan a fortalecer la efectividad del programa. En consecuencia se realizó el levantamiento de ENSANUT para usuarios de PROSPERA que incluyó, por primera vez en México, un módulo de DIT en una encuesta con representatividad nacional para la población más desaventajada. Y una evaluación de un piloto que redirigió las transferencias condicionadas vinculadas a atender educación media superior a los jóvenes en lugar de sus madres.

La Tabla 1 que resume la lógica vertical del proyecto presenta la alineación de los indicadores de resultados con los objetivos, en ella se refleja que los indicadores de la Matriz de Resultados original e incluye los resultados asociados con el primer objetivo de desarrollo específico. En cuanto al segundo desarrollo específico se decidió incluir dos de los indicadores que inicialmente se incluyeron en la matriz de productos. Específicamente, el módulo de DIT en la ENSANUT y la Evaluación del Piloto de Cambio de Receptor de los apoyos educativos, que evidencian insumos importantes para la toma de decisiones y diseño de políticas.

**Tabla 1. Matriz de Resultados (en aprobación, plan de inicio y al cierre)**

Indicadores	En aprobación			Plan de inicio			Al terminar el proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de base	EOP (P)	Unidad de Medida	Línea de base	EOP (P)	Unidad de Medida	Línea de base	EOP (A)	
Objetivo Específico 1: Fortalecer el desarrollo de las capacidades en educación y alimentación de las familias beneficiarias de PROSPERA										
Becarios activos de PROSPERA con primaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan el nivel básico escolar tres años después	Porcentaje	79,40	81,50				porcentaje	80,89	91,28	Se utiliza el valor de 2018 dado que el programa cerró en 2019
Becarias activas de PROSPERA con primaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan el nivel básico escolar tres años después	Porcentaje	82,68	84,00				porcentaje	82,68	96,64	Se utiliza el valor de 2018 dado que el programa cerró en 2019
Becarios activos de PROSPERA con secundaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan el nivel medio escolar tres años después	Porcentaje	59,38	61,50				Porcentaje	59,38	59,40	Se utiliza el valor de 2018 dado que el programa cerró en 2019
Becarias activas de PROSPERA con secundaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan el nivel medio escolar tres años después	Porcentaje	66,65	70,00				porcentaje	66,65	63,90	Se utiliza el valor de 2018 dado que el programa cerró en 2019
Beneficiarios activos de PROSPERA menores a cinco años que padecen desnutrición crónica	Porcentaje	21,42	13,0				porcentaje	13,0	17,1	Se utiliza el valor de 2018 que son los últimos datos disponibles
Familias beneficiarias de PROSPERA para las que se recibió el reporte oportunamente y cumplieron	Porcentaje	93,66	96,62				porcentaje	96,62	95,53	Se utiliza el valor de 2018 dado que el programa cerró en 2019

Indicadores	En aprobación			Plan de inicio			Al terminar el proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de base	EOP (P)	Unidad de Medida	Línea de base	EOP (P)	Unidad de Medida	Línea de base	EOP (A)	
con su corresponsabilidad en salud										
Tasa de deserción escolar de los becarios y becarias del último grado de Educación Media Superior (EMS) que participan en el Piloto de Cambio de Receptor de Becas	Porcentaje	30,8	27,80				porcentaje	30,8	27,04	Se utiliza el valor de 2018 dado que el programa cerró en 2019
<b>Objetivo Específico 2: Generar insumos para la toma de decisiones que contribuyan a fortalecer la efectividad del programa y las Reglas de Operación del Programa</b>										
Encuesta de Desarrollo Infantil Temprano en ENSANUT	Encuesta	0	1				Encuesta	0	1	
Evaluación del piloto del cambio de receptor de las transferencias	Informe	0	1				Informe	0	1	

## II.2 Efectividad

### a. Descripción de los objetivos de desarrollo del proyecto.

El objetivo general de la operación es contribuir al desarrollo de capacidades de los integrantes de las familias beneficiarias de PROSPERA Programa de Inclusión Social, mediante apoyos en salud, alimentación y educación.

La operación se diseñó con dos componentes, cada uno con objetivos de desarrollo específicos así: (i) fortalecer el desarrollo de las capacidades en educación y alimentación de las familias beneficiarias de PROSPERA; (ii) objetivo específico de desarrollo es generar insumos para la toma de decisiones que contribuyan a fortalecer la efectividad del programa y las reglas de operación del programa

### b. Resultados Alcanzados

En general, el proyecto cumplió con los objetivos de contribuir al desarrollo de capacidades de las familias beneficiarias de PROSPERA y al generar insumos para la toma de decisiones. Los resultados logrados se presentan en la Tabla 2 y se discuten en esta sección.

**El objetivo de desarrollo específico del componente 1 de fortalecer el desarrollo de capacidades en educación y alimentación** está alineado con siete indicadores de resultados relacionados con educación, nutrición y corresponsabilidades de salud. Los dos primeros indicadores de resultados se refieren a la finalización del nivel básico de educación, que abarca educación inicial, preescolar, primaria y secundaria. En particular hacen énfasis en que becarios y becarias de PROSPERA finalicen la secundaria tres años después de egresar de la primaria. Los resultados sobrepasan las metas establecidas. En el caso de los hombres se pasó de 79,4% a 91,28%, y en el caso de las mujeres de 82,68% a 96,64%. Cabe destacar que se esperaba cerrar la brecha entre géneros, sin embargo los resultados de las mujeres fueron tales que la brecha final es mayor que la inicial.

El siguiente par de resultados se relaciona con la conclusión del nivel medio superior tres años después de completar la educación básica. En este caso, los resultados para la población PROSPERA no muestran avances. Los resultados generales de la población PROSPERA contrastan con los resultados de los pilotos de cambio de receptor, detallados más adelante, y del cambio en la estructura de las transferencias.

El quinto indicador de resultado sobre la tasa de desnutrición crónica entre los beneficiarios del programa menores de cinco años. Durante el diseño del proyecto se definió como línea de base los resultados de ENSANUT de 2012 para la población PROSPERA, que es 21,47%. Además, se planteó una meta ambiciosa de 13%, lo que representaba una disminución cercana a 40% respecto al valor inicial<sup>3</sup>. Al final del proyecto, se logró un avance de 51%, pues la desnutrición crónica entre beneficiarios menores de 5 años fue de 17,1%. La brecha de desnutrición entre la población beneficiaria y no beneficiaria se mantuvo en términos relativos, y evidencia el reto que enfrenta el país en reducir la desnutrición al mismo tiempo que se reportan aumentos generalizados en la obesidad.

---

<sup>3</sup> Durante el diseño se utilizó como línea de base el valor reportado por la ENSANUT 2012, que fue de 21,42% y se definió una meta de 13,0% para el 2018. Se anotó que se podría revisar el valor de la línea de base con la ENSANUT de Medio Camino a levantarse en 2016. Sin embargo, dicha actualización no es correcta debido a que la encuesta no tiene representatividad para la población beneficiaria de PROSPERA, por lo que lo que se mantuvo la línea de base y la meta original.

El sexto indicador de resultados se refiere al cumplimiento con las corresponsabilidades de salud asociadas a las transferencias alimentarias del programa. En este caso se partió de valores altos en la línea de base (93,66%) y se estableció una meta de 96,62%. El valor alcanzado hacia el final del proyecto en 2018 fue de 95,53%, que representa un avance de 63%. El avance parcial en el indicador probablemente refleja una falencia en la selección del indicador y no representa una falla en los resultados alcanzados. El valor inicial era muy elevado y con poco espacio de mejora. Quizá hubiera sido conveniente un análisis de grupos de población con menor tasa de cumplimiento y acciones específicas para aumentar el cumplimiento que hubiera permitido definir criterios y metas más razonables.

El último indicador relacionado con el primer objetivo específico de desarrollo, se refiere a la tasa de deserción escolar de los becarios y becarias del último grado de EMS que participan en el Piloto de Cambio de Receptor de Becas. La meta era reducir la deserción en 3 puntos porcentuales, de 30,8% a 27,8%, y los resultados fueron ligeramente superiores, alcanzando 27,4%. Este fue un resultado importante pues mostró que, simplemente cambiando quién recibe la transferencia, se puede mejorar los resultados en materia de avance educativo de los jóvenes.

Es importante resaltar que el hecho de que los resultados de educación media superior sean insuficientes frente a las metas contrasta con el hecho de que se hayan alcanzado las metas tanto en el Piloto de Cambio de Receptor de educación media superior como en el cambio en la estructura de transferencias. Una posible explicación a dicho contraste es que tanto el cambio de receptor como el cambio de estructura se implementaron con una escala limitada (por ejemplo, en una muestra de escuelas) de manera que los resultados no son suficientes para impactar los resultados generales.

**Con relación al segundo componente, el objetivo específico de desarrollo,** se propone utilizar dos indicadores de resultados que fueron reportados en el diseño del proyecto en la matriz de productos. El primero es la inclusión de un módulo de DIT en la ENSANUT 2018 que representa la primera encuesta nacional que incluye baterías para calcular indicadores de DIT utilizados por la literatura académica. El segundo es la Evaluación de Impacto del Piloto de Cambio de Receptor. Ambos productos fueron fundamentales para conseguir el objetivo de generar insumos para la toma de decisiones. Específicamente, el módulo de DIT ha sido un insumo importante en discusiones de políticas públicas (de Castro et al., 2019). Por otro lado, la entrega de becas directamente a los jóvenes es un elemento que permanece en el programa de becas que sustituyó a PROSPERA al principio de esta administración y se basó en los resultados

**Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados**

Objetivos Específicos/Indicadores	Unidad de Medida	Valor de línea de base	Año de línea de base	Metas y Alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Objetivo específico #1 Fortalecer el desarrollo de las capacidades en educación y alimentación de las familias beneficiarias de PROSPERA.							
Becarios activos de PROSPERA con primaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan el nivel básico escolar tres años después	Porcentaje	79,4	2015	P	81,50	566	Padrón de beneficiarios de PROSPERA
				P(a)	81,50		
				A	91,28		
Becarias activas de PROSPERA con primaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan el nivel básico escolar tres años después	Porcentaje	82,68	2015	P	84,00	1.058	Padrón de beneficiarios de PROSPERA
				P(a)	84,00		
				A	96,64		
Becarios activos de PROSPERA con secundaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan el nivel media escolar tres años después	Porcentaje	59,38	2015	P	61,5	1	Padrón de beneficiarios de PROSPERA
				P(a)	61,5		
				A	59,40		
Becarias activas de PROSPERA con secundaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan el nivel media escolar tres años después	Porcentaje	66,65	2015	P	70,0	0	Padrón de beneficiarios de PROSPERA
				P(a)	70,0		
				A	63,90		
Beneficiarios activos de PROSPERA menores a cinco años que padecen desnutrición crónica	Porcentaje	21,42	2012	P	13,0	51	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018
				P(a)	13,0		
				A	17,1		
Familias beneficiarias de PROSPERA para las que se recibió el reporte oportunamente y cumplieron con su corresponsabilidad en salud	Porcentaje	93,66	2016	P	96,62	63	Indicador forma parte de la Matriz de Indicadores de PROSPERA aprobada por Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Fuente: Sistema Institucional de Información para la Operación del Programa
				P(a)	96,62		
				A	95,53		
Tasa de deserción escolar de los becarios y becarias del último grado de EMS que participan en el Piloto de Cambio de Receptor de Becas	Porcentaje	30,8	2013-2014	P	27,8	125	Padrón de beneficiarios de PROSPERA
				P(a)	27,8		
				A	27,04		
Objetivo específico #2 generar insumos para la toma de decisiones que contribuyan a fortalecer la efectividad del programa.							
Encuesta de Desarrollo Infantil Temprano en ENSANUT	Encuesta	0	2016	P	1	100%	Sitio web de la ENSANUT: https://ensanut.insp.mx
				P(a)	1		
				A	1		

Objetivos Específicos/Indicadores	Unidad de Medida	Valor de línea de base	Año de línea de base	Metas y Alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Evaluación del piloto del cambio de receptor de las transferencias	Informe	0	2016	P	1	100%	Sitio de publicaciones del Banco Interamericano de Desarrollo <a href="https://publications.iadb.org/es/piloto-de-cambio-de-receptor-de-becas-en-educacion-media-superior">https://publications.iadb.org/es/piloto-de-cambio-de-receptor-de-becas-en-educacion-media-superior</a>
				P(a)	1		
				A	1		

Productos	Unidad de Medida	Valor de línea de base	Año de línea de base	Metas y Alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Componente 1. Apoyos bajo el esquema con corresponsabilidad para los componentes educativo y alimentario							
Número anualizado equivalente de personas que recibieron apoyos condicionados al cumplimiento de sus corresponsabilidades en educación, salud y nutrición	Número	0	2016	P	5,165,218	81%	Padrón de beneficiarios de Prospera
				P(a)	9,968,098		
				A	8,037,663		
Componente 2. Fortalecimiento de las evaluaciones y estudios del programa							
Evaluación de la estrategia de capacitación del ESIAN	Informe	0	2016	P	1	100%	Informe del evaluador aprobado por el Comité Técnico de Evaluación
				P(a)	1		
				A	1		
Evaluación de los efectos de largo plazo de PROSPERA	Informe	0	2016	P	1	0%	Informe del evaluador aprobado por el Comité Técnico de Evaluación
				P(a)	1		
				A	0		
Biblioteca de datos para análisis	Sitio Web	0	2016	P	1	0%	Comunicación de DGIGAE informando que la biblioteca de datos esta activa en la web
				P(a)	1		
				A	0		
Revisión de la estructura de apoyos del programa	Informe	0	2016	P	1	0%	Informe de firma consultora aprobado por la CNP
				P(a)	1		
				A	0		

Nota: Los productos Evaluación de los efectos de largo plazo de Prospera, Biblioteca de datos para análisis y la Revisión de apoyos del programa se realizaron aunque fueron financiados con otros fondos como cooperaciones técnicas. Los resultados del objetivo de desarrollo 2, originalmente fueron reportados como productos del componente 2.

Donde: P = Plan de Inicio; P (a) = Meta Anual Revisada; A = Actual



### **c. Análisis Contrafactual**

El Proyecto 3813/OC-ME apoyó el fortalecimiento de las capacidades en educación y alimentación de las familias beneficiarias de PROSPERA mediante transferencias en efectivo condicionadas al cumplimiento de corresponsabilidades relacionadas con educación, salud y nutrición. PROSPERA inició operaciones con un diseño experimental lo que ha permitido que sea ampliamente evaluado y atribuir impactos al proyecto. Adicionalmente, el gobierno de México colocó un gran énfasis en generar evidencia para apoyar la toma de decisiones. Esta sección está fundamentada en este tipo de evidencia.

Los cambios en el primer par de indicadores de “Becarios(as) activos(as) de PROSPERA con primaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan el nivel básico escolar tres años después” son atribuibles al proyecto. Los resultados de la evaluación experimental documentan que en el corto plazo, el efecto más dramático en aumento de la matrícula de PROSPERA<sup>4</sup> es precisamente en los jóvenes que han terminado la primaria y que deben decidir inscribirse en la secundaria (Schultz, 2000). También existe evidencia rigurosa de efectos positivos de haber recibido el programa que son de mediano y largo plazo. Un ejemplo es el de Kugler y Rojas (2018) que recontacta a las personas que recibieron PROSPERA 17 años después de haber participado en el programa, y encuentra efectos positivos de la exposición al programa sobre escolaridad. Un alumno expuesto a 7 años del programa, tiene en promedio 3 años más de educación en comparación con una persona que nunca participó en el programa y en la terminación de secundaria es 18 p.p. más probable de terminar secundaria en comparación con alguien que no recibió las transferencias. Los resultados desagregados por género sugieren que en promedio, 7 años de exposición al programa están asociados con un aumento de 3,1 años de escolaridad para los hombres y 2,5 años para las mujeres. En la misma dirección, la revisión sistemática de literatura de Molina-Millan et al. (2019) encuentra impactos en mayor escolaridad de los beneficiarios de PROSPERA en el largo plazo utilizando tanto literatura experimental como no experimental. Lo que está en línea con los hallazgos que encuentran los autores en otros países.

Con relación al indicador de “Beneficiarios activos de PROSPERA menores a cinco años que padecen desnutrición crónica”, el cambio observado en el indicador es atribuible al proyecto, ya que la evidencia empírica experimental y cuasiexperimental de PROSPERA sugiere que en el corto plazo la participación en el programa está asociada con un aumento de 1 cm en la talla de los niños y niñas entre 12 y 36 meses (Behrman y Hoddinott, 2005), y con menor prevalencia de desnutrición los niños y niñas participantes con respecto a niños que no recibieron la transferencia (Fernal, Gertler y Neufeld, 2008). En la misma dirección, Gertler (2004) documentó que, en el corto plazo PROSPERA logró mejorar la salud, la talla y reducir la prevalencia de la anemia en el ámbito rural. En zonas rurales y urbanas, hubo impactos positivos sobre el crecimiento infantil, de magnitud mayor sobre los grupos más vulnerables (Gertler, 2004; Leroy et al., 2008; Rivera et al., 2004).

El logro de la meta para el indicador de “Familias beneficiarias de PROSPERA para las que se recibió el reporte oportunamente y cumplieron con su corresponsabilidad en salud” es atribuible al proyecto. Se trata de un resultado de corte operativo, en el que se buscaba que los reportes administrativos de cumplimiento de la responsabilidad llegaran a tiempo. El cumplimiento de las corresponsabilidades es fundamental por su contribución a fortalecer el desarrollo de capital humano de las familias beneficiarias de PROSPERA. En este sentido, en el estudio de Coneval (2019) –que recopila evidencias y lecciones resultantes de los 20 años de funcionamiento del

---

<sup>4</sup> El programa se denominaba Progreso al momento de la evaluación.

programa—se destaca el efecto del esquema de corresponsabilidad sobre los efectos positivos en la matrícula escolar e indicadores de salud.

Los datos administrativos indican que con una reducción de 11% se alcanzó la meta del indicador de resultado sobre la tasa de deserción escolar de los becarios y becarias del último grado de EMS que participan en el Piloto de Cambio de Receptor de Becas. El razonamiento es que existen mayores incentivos a permanecer en la escuela media superior cuando los jóvenes reciben directamente las transferencias puesto que tienen mayor poder de decisión en cómo se utiliza el dinero, en comparación al caso en el que la madre recibe el dinero. Como parte de la operación se financió una evaluación de impacto sobre el programa piloto de cambio de recepción de la transferencia que concluye que el cambio de receptor disminuye la deserción escolar en el nivel media superior en 12% (Araujo et al, 2018). Dicho resultado cuenta con validez interna, por ser un diseño experimental específico a la población PROSPERA. La evaluación de impacto fue acompañada por un par de estudios cualitativos que concluyen que el cambio de receptor de las transferencias asociadas a atender la educación media superior favorece la permanencia escolar y reduce el riesgo de abandonar la escuela (Cocoa Services, 2016).

Los últimos indicadores, relacionados con el segundo objetivo de desarrollo específico de generar insumos para la toma de decisiones que contribuyan a fortalecer la efectividad del proyecto también son atribuibles al proyecto. Durante el diseño del proyecto se identificó la necesidad de contar con mediciones rigurosas de desarrollo infantil tanto a nivel nacional como para la población PROSPERA en particular. La consecución del módulo de DIT en la ENSANUT es atribuible a esta operación, pues en el contexto de su implementación se realizaron las gestiones con diversas instancias como el INSP y UNICEF para desarrollar el módulo e incluirlo en la ENSANUT. El Banco financió la aplicación de la ENSANUT para la población PROSPERA y participó de manera extensiva en el diseño del módulo de DIT y en asegurar su correcta implementación a partir de la capacitación a los encuestadores. La cercana colaboración y asistencia técnica por parte de los especialistas del Banco fue un elemento importante de este esfuerzo.

La conclusión del piloto de cambio de receptor es también atribuible a este proyecto, pues además de los recursos económicos para llevarse a cabo, el Banco brindó acompañamiento técnico para diseñar e implementar el piloto desde la operación anterior (2970/OC-ME) y esta operación apoyó un par de seguimientos adicionales. Específicamente, el trabajo de análisis del piloto fue realizado por especialistas del equipo técnico del Banco durante esta operación.

#### **d. Resultados imprevistos**

Un resultado imprevisto del proyecto fue la adopción de la modalidad de entrega de transferencias directas a los jóvenes por el programa de Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez. Lo anterior, muestra la relevancia de haber realizado el Piloto del Cambio de Receptor de Becas de EMS y la incorporación de indicadores en la Matriz de Resultados del proyecto que midan la terminación de EMS bajo el esquema del Piloto y bajo el esquema general por el que el programa entregó la beca al resto de los beneficiarios.

### **II.3 Eficiencia**

Se realizó un análisis costo-beneficio del proyecto, el escenario base indica que el valor presente del beneficio neto por beneficiario asciende a US\$725,88 dólares, la razón beneficio-costo es de 2,89 dólares por cada dólar invertido y la Tasa Interna de Retorno (TIR) es de 23,4%.

### **a. Metodología y Supuestos**

Los indicadores de resultados muestran que durante la operación se incrementó sustancialmente el porcentaje de becarios y becarias con primaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan el nivel básico escolar 3 años después. Asimismo, la operación registra una disminución en la desnutrición crónica en los menores de 5 años que son beneficiarios del programa. Estos resultados son congruentes con la evidencia empírica que documenta los efectos de corto, mediano y largo plazo de PROSPERA.

Para cuantificar los beneficios del programa, se asume que la intervención tendrá un efecto sobre el ingreso laboral futuro de las y los beneficiarios como resultado de la acumulación de capital humano –medido a través de más años de educación. Adicionalmente, para considerar los efectos de la operación en la disminución de la desnutrición infantil en menores de 5 años se utiliza el concepto de años de vida ajustados por discapacidad (AVADs o DALYs por sus siglas en inglés) –que es un indicador sintético que combina años de vida perdidos por muerte prematura y los años perdidos por discapacidad severa. Este análisis considera los beneficios y costos de un año de transferencias, por lo que se cuantifican los beneficios que se capitalizan en un año de operación del Programa<sup>5</sup>.

Los datos utilizados provienen de la ENIGH 2018 que tiene representatividad nacional e identifica a las familias beneficiarias de PROSPERA y datos administrativos de los informes de resultado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para 2018<sup>6</sup>.

### **Beneficios en educación: aumento en años de escolaridad**

Los supuestos para estimar los beneficios generados por la acumulación de más años de educación son los siguientes:

- La edad laboral comprende de 18 a 65 años y la tasa de ocupación laboral de 59,7%
- El tipo de cambio es el registrado a diciembre de 2018 de US\$20,15 pesos por dólar<sup>7</sup>.
- Se asume que una vez que los beneficiarios entran al mercado laboral el ingreso laboral en ausencia del programa sería equivalente al ingreso promedio de las personas ocupadas entre 18 y 65 años con primaria incompleta (MXN\$4.964,51 lo que equivale a US\$246 mensuales, o US\$12.813 anuales).
- El retorno a educación es 7,7%<sup>8</sup>
- La tasa de descuento es 12%
- Se utilizan los resultados de las evaluaciones recientes (Parker y Vogl, 2018; Kruger y Rojas, 2018; Aguilar, Barnard y De Giorgi, 2019) para generar tres escenarios sobre la

---

<sup>5</sup> Debido a que no todos los beneficios pueden cuantificarse con medidas monetarias, las estimaciones de este ACB son conservadoras, ya que se excluyen otros beneficios que han sido documentados en las evaluaciones de impacto del programa, como mejoras en las condiciones de salud de las familias beneficiarias a lo largo del ciclo de vida, incrementos en el consumo de los hogares, movilidad social, entre otros.

<sup>6</sup> Los informes están disponibles en:  
[http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informes\\_Trimestrales\\_del\\_Presupuesto\\_Ejercido](http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informes_Trimestrales_del_Presupuesto_Ejercido)

<sup>7</sup> Se utiliza las cotizaciones promedio del tipo de cambio Pesos por dólar E.U.A., para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera  
<https://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=6&accion=consultarCuadro&iCuadro=CF102&locale=es>

<sup>8</sup> Para la estimación del modelo de Mincer, la variable dependiente es el logaritmo natural del ingreso por hora de la ocupación principal. Para aproximar la experiencia se incluye una variable continua de edad y la edad<sup>2</sup> para controlar por no linealidades. Finalmente, se incluyó una variable dicotómica para controlar por el sexo de la persona (1=hombre) y el área de residencia (1=rural).

contribución a la progresión escolar de cada año de participación en el programa (0,23, 0,42 y 0,5 más años de escolaridad por un año de exposición al programa)

- Como no es posible distinguir que familias recibieron transferencias financiadas por el préstamo 3813/OC-ME, para el número de beneficiarios de este análisis se estima un aproximado del número de becarios que recibieron transferencias financiadas por el préstamo en 2018, con base al monto de desembolsado como porcentaje de las transferencias monetarias pagadas durante ese año.

Utilizando estos supuestos el beneficio monetario anual derivado de más años de escolaridad se obtiene de la siguiente manera:

$$\hat{B} = \Delta \text{años de escolaridad} \times \text{retorno educativo} \times \text{salario promedio anual} \times \text{Número de beneficiarios} \times \text{Tasa de ocupación} \quad (1)$$

En la ecuación (1) se utilizan los tres valores identificados de progresión escolar para construir diferentes escenarios.

### **Beneficios en salud y nutrición: disminución en desnutrición infantil**

El indicador de resultado de beneficiarios activos de PROSPERA menores a cinco años que padecen desnutrición crónica muestra un cambio de 8,4 p.p. entre la línea de base y el cierre de la operación. Uno de los apoyos en especie que incluía PROSPERA son los suplementos alimentarios para los niños de 6 a 59 meses, mujeres embarazadas y en lactancia (hasta un año después del parto). La evidencia empírica de PROSPERA sugiere que el proyecto ha contribuido a mejorar las condiciones de salud y nutrición de los beneficiarios, disminuyendo la prevalencia de desnutrición infantil y anemia en los niños menores a 5 años (Rivera et al., 2004; Gertler, 2004), y en particular, los suplementos alimenticios muestran efectos positivos en la desnutrición infantil (García-Guerra, et al., 2019; y Behrman y Hodinott, 2005).

Para monetizar dicho resultado se utilizan las estimaciones de WHO-CHOICE sobre el impacto positivo de implementar un paquete de nutrición en la salud de una sociedad. Dicho impacto se mide el número de Años de Vida Ajustados por Discapacidad (AVADs o DALYs por sus siglas en inglés) que una sociedad ahorra por cada millón de habitantes. Un AVAD es un indicador sintético que combina años de vida perdidos por muerte prematura y los años perdidos por discapacidad severa<sup>9</sup>. Se asume que el número de años de vida saludables que capitaliza una sociedad son años de vida productivos adicionales.

### **Costos del Programa**

En 2018, SEDESOL reportó que el presupuesto ejecutado y dirigido a los beneficiarios de PROSPERA en concepto de gasto de transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, ascendió a MXN\$36.85 mil millones (US\$1,953 millones), y los costos administrativos (servicios personales y generales, materiales y suministros) fue de MXN\$4.5 mil millones (US\$239 millones), para un total de MXN\$41.4 mil millones (US\$2.192 millones)<sup>10</sup>. Sin embargo, no es posible diferenciar el monto de las transferencias para las intervenciones con y sin corresponsabilidad, por lo que para los costos del análisis se considera que el préstamo financió 19,4% del monto total de las transferencias de 2018. Esto es un aproximado al monto desembolsado para el Componente 1 del préstamo que estuvo dirigido al financiamiento de las

<sup>9</sup> Para más información visitar [https://www.who.int/healthinfo/global\\_burden\\_disease/metrics\\_daly/en/](https://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/metrics_daly/en/)

<sup>10</sup> Ver [http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informes\\_Trimestrales\\_del\\_Presupuesto\\_Ejercido](http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informes_Trimestrales_del_Presupuesto_Ejercido)

transferencias del programa con corresponsabilidad en educación y salud. Además, no se contemplan costos adicionales en el sistema educativo en los niveles de primaria y media superior, ya que se asume que la asistencia de las y los beneficiarios no generará gastos adicionales en infraestructura, mantenimiento u operatividad de las escuelas públicas. El presupuesto dedicado a generar insumos para la toma de decisiones que contribuyan a fortalecer la efectividad del programa y las Reglas de Operación del Programa, es considerablemente menor al de la operación anterior (ME-L1091), sin embargo, logró dar continuidad y profundizar la agenda de investigación establecida por dicho proyecto. Asimismo, se logró impulsar elementos muy importantes como el módulo de DIT en la ENSANUT-PROSPERA y mediante cooperación técnica se impulsaron estudios sobre la demografía del padrón de beneficiarios, el contexto laboral durante la implementación del programa y una revisión de la política social en el marco del 25 aniversario de la secretaría de desarrollo social.

## b. Resultados

### Beneficios de educación

Tabla 3 presenta los resultados del análisis costo-beneficio bajo los supuestos descritos en el apartado anterior para los beneficios en educación. Con una tasa de descuento de 12%, los cálculos del escenario base –que asume un incremento de 0,42 años de escolaridad– sugieren que el beneficio neto del Programa asciende a US\$752 millones, lo que equivale a US\$725,88 por beneficiario, la razón de beneficio-costo es de 2,89, lo que indica que el programa genera US\$2.89 por cada US\$1 invertido, sugiriendo que el proyecto tiene rentabilidad social. La TIR se estima en 23,4%. Para el escenario “pesimista”, en el que se asume un incremento de 0,23 años de escolaridad, los indicadores de eficiencia se mantienen en rangos aceptables, con un beneficio neto por beneficiario de US\$223.55 y una razón beneficio-costo de 1,58. Para el escenario optimista, que considera un aumento mayor en los años de escolaridad como resultado de la intervención, el beneficio neto por beneficiario es de US\$937,4 dólares y la razón beneficio-costo asciende a 3,44.

**Tabla 3: Indicadores de eficiencia para beneficios en educación**

Concepto	Años adicionales de escolaridad		
	$\Delta 0.23$	$\Delta 0.42$	$\Delta 0.5$
Beneficios	\$630.207.666,95	\$1.150.814.000,52	\$1.370.016.667,28
Costos	\$398.591.500,00	\$398.591.500,00	\$398.591.500,00
Número de beneficiarios	1.036.296	1.036.296	1.036.296
Beneficio Neto	\$231.616.166,95	\$752.222.500,52	\$971.425.167,28
Beneficio neto por participante	\$223,50	\$725,88	\$937,40
Razón beneficio-Costo	1,58	2,89	3,44
TIR	7,7%	29,9%	42,2%

Fuente: Estimaciones propias.

La Tabla 4 presenta los resultados incorporando el beneficio en salud y nutrición –a través de la monetización de AVADs descrita en el apartado anterior. Los resultados muestran que el programa mantiene indicadores de eficiencia adecuados, con una razón de beneficio-costo que oscila entre 1,59 y 3,45.

**Tabla 4: Indicadores de eficiencia con beneficios de educación y salud**

Concepto	Años adicionales de escolaridad		
	$\Delta 0,23$	$\Delta 0,42$	$\Delta 0,5$
Beneficios	\$635.143.697,49	\$1.155.750.031,06	\$1.374.952.697,82
Costos	\$398.591.500,00	\$398.591.500,00	\$398.591.500,00
Beneficio Neto	\$236.552.197,49	\$757.158.531,06	\$976.361.197,82
Razón beneficio-costo	1,59	2,90	3,45
TIR	8,0%	30,6%	43,2%

Fuente: Estimaciones propias.

El Análisis Económico Exante utilizó un análisis de costo-beneficio que contabilizó beneficios en educación generados por mayores años de escolaridad, nutrición y salud, atribuidos a los paquetes de atenciones médicas incluidas en el programa, y consumo. Este último beneficio en línea con la literatura que sugiere que 80% del monto de las transferencias se destinan al consumo de los hogares; con tasas de descuento entre 2% y 9%, la razón de beneficio-costo se ubicó entre 1,15 y 10,17.

### c. Análisis de sensibilidad

El supuesto crítico del análisis es que el efecto del programa generará aumentos en el ingreso laboral de las y los beneficiarios como resultado de la acumulación de capital humano –que se mide a través de años de escolaridad. Para determinar cómo varían los indicadores de eficiencia, en el anexo se presenta un análisis de sensibilidad tomando en cuenta únicamente el componente educativo y asumiendo variaciones en los siguientes parámetros: (i) tasas de descuento de 4%, 8%, 12%<sup>11</sup>; (ii) retorno privado a la educación de 5%, 7,7% y 11,5%<sup>12</sup>; (iii) salario bajo, que equivale a 75% del salario promedio anual; (iv) años adicionales de educación de 0,13, 0,23, 0,42 y 0,5 años. Los resultados muestran que solo en los escenarios más pesimistas, que asume un bajo retorno educativo, un bajo impacto en la acumulación de años de educación y un bajo salario promedio anual, la razón beneficio-costo está por debajo de 1. Cabe destacar que para este análisis solo se estimaron los beneficios para un grupo de becarios beneficiarios del programa –que se asume que recibieron las transferencias financiadas por este préstamo—pero si se considera la totalidad de los beneficios derivados para todos los miembros de las familias beneficiarias, la rentabilidad social del programa sería más elevada.

<sup>11</sup> La literatura teórica y empírica que justifica el uso de tasas de descuento entre 2% y 5% para proyectos sociales, para más información ver Ibararán y Medellín (2016) que presentan una discusión sobre la literatura en el Análisis Económico Ex – ante del Proyecto ME-L1257.

<sup>12</sup> El dato de 11.5% corresponde al retorno de primaria completa con respecto a primaria incompleta, que se estimó con la ENIGH 2018 a partir de una ecuación de Mincer para la población ocupada de 18 y 65 años, controlando por variables categóricas de educación, con categoría base primaria incompleta, edad, edad<sup>2</sup>, sexo y área de residencia.

**Tabla 5 Costos del Proyecto**  
(cifras en dólares de los Estados Unidos de America)

**Componente 1:** Apoyos bajo el esquema con corresponsabilidad para los componentes educativo y alimentario

Definición del producto		2017	2018	2019	Costo total
Número anualizado equivalente de personas que recibieron apoyos condicionados al cumplimiento de sus corresponsabilidades en educación, salud y nutrición	P	150.000.000,00	222.000.000,00	222.000.000,00	<b>594.000.000,00</b>
	P(a)	150.000.000,00	219.529.453,00	26.411.439,62	<b>595.865.799,62</b>
	A	152.470.548,00	416.983.813,00	0,00	<b>569.454.361,00</b>

**Componente 2:** Fortalecimiento de las evaluaciones y estudios del programa

Definición del producto		2017	2018	2019	Costo total
Evaluación de la estrategia de capacitación del ESIAN	P	276.495,00	0,00	0,00	<b>276.495,00</b>
	P(a)	276.495,00	174.732,00	0,00	<b>281.736,38</b>
	A	101.763,00	179.973,38	0,00	<b>281.738,38</b>
Evaluación del piloto del cambio de receptor de las transferencias	P	898.610,00	898.610,00	0,00	<b>1.797.220,00</b>
	P(a)	898.610,00	1.680.432,00	0,00	<b>856.480,01</b>
	A	116.788,00	739.692,01	0,00	<b>856.480,01</b>
Evaluación de los efectos de largo plazo de PROSPERA	P	0,00	1.063.142,50	1.063.142,50	<b>2.126.285,00</b>
	P(a)	0,00	1.063.142,50	1.063.142,00	<b>1.063.142,00</b>
	A	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>
Biblioteca de datos para análisis	P	0,00	225.000,00	0,00	<b>225.000,00</b>
	P(a)	0,00	225.000,00	0,00	<b>16.600,02</b>
	A	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>
Revisión de la estructura de apoyos del programa	P	0,00	75.000,00	0,00	<b>75.000,00</b>
	P(a)	0,00	75.000,00	0,00	<b>0,00</b>
	A	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>
ENSANUT Población PROSPERA	P	829.485,00	670.515,00	0,00	<b>1.500.000,00</b>
	P(a)	829.485,00	1.233.653,00	0,00	<b>1.804.907,37</b>
	A	266.347,00	1.538.560,37	0,00	<b>1.804.907,37</b>
<b>Total del componente 2</b>	P	2,004.590,00	2.932.267,50	1.063.142,50	<b>6.000.000,00</b>
	P(a)	2,004.590,00	4.451.959,50	1.063.142,00	<b>4.134.200,38</b>
	A	484.898,00	2.586.160,38	0,00	<b>2.943.123,76</b>

Total		2017	2018	2019	Costo total
<b>Costo total</b>	P	152,004.590,00	224.932.267.50	223.063.142.50	<b>600.000.000,00</b>
	P(a)	152,004.590,00	223.981.412.50	27.474.581.62	<b>600.000.000,00</b>
	A	152.955.446,00	419.569.973.38	0,00	<b>572.397.484,76</b>

## **II.4 Sostenibilidad**

### **a. Aspectos Generales de Sostenibilidad**

A nivel de la estrategia del proyecto, es decir la entrega de transferencias monetarias ligadas al uso de servicios de salud y educación, los resultados de sostenibilidad son mixtos. En materia de educación, con la nueva administración la política de becas educativas se mantiene y fortalece. En ese sentido se ha ampliado el uso de becas escolares con los programas “Beca Educación Básica Bienestar para las Familias” que benefician a familias en condiciones de pobreza similares a las de PROSPERA, “Beca Educación Media Superior Benito Juárez”, que beneficia todos los estudiantes de educación media superior en instituciones públicas, así como las “Becas de Educación Superior Jóvenes Escribiendo el Futuro”, dirigidas a alumnas y alumnos en condición de pobreza o vulnerabilidad, que vivan en zonas con altos índices de violencia, así como a estudiantes de origen indígena y afrodescendientes, que estén inscritos en alguna institución prioritaria de Educación Superior del Sistema Educativo Nacional. Adicionalmente, con la creación de la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (CNBBBJ) se estableció una única unidad administrativa responsable de coordinar la operación de todos los programas de becas del Gobierno Federal, lo que permite estandarizar sus criterios y procesos de selección hacia la población más vulnerable y hacer más eficiente su operación. Aunque la herramienta para atender a la población en pobreza y vulnerabilidad llamada PROSPERA ya no existe, se construyeron nuevas herramientas orientadas a la misma población y se amplió la capacidad para atenderla en los distintos tipos y niveles educativos.

En cuanto a las condicionalidades de salud, el Gobierno de México consideró, siguiendo la visión más tradicional de los sistemas sanitarios, que es responsabilidad del sector salud dar los servicios a la población y no es necesario el estímulo a las familias. Por ejemplo, la distribución de micronutrientes es responsabilidad del sector salud y es compromiso del gobierno federal proveer dichos servicios. No obstante, a partir de la evidencia sobre los impactos de PROSPERA (o sus antecesores) en salud, existe el riesgo que dichos impactos no se generen con la nueva estrategia. Por un lado, debido a que sin incentivo económico las personas hagan un menor uso de los servicios de salud preventiva, en parte porque existen costos de oportunidad (como el transporte o la pérdida de tiempo que puede ser ocupada para alguna actividad productiva o reproductiva). Por otro lado, porque haya menos disponibilidad de servicios de salud debido a que una parte del presupuesto de PROSPERA se utilizaba para financiar la atención de salud preventiva.

Otra dimensión, y quizás la más relevante, es la sostenibilidad de los beneficios para los beneficiarios de los recursos de la operación. En este sentido, la evidencia muestra que las transferencias condicionadas contribuyen al desarrollo de capacidades y acumulación de capital humano de los niños y jóvenes de hogares beneficiarios. Este capital humano, una vez acumulado, podrá ser utilizado por el beneficiario durante el resto de sus vidas. Por ejemplo, los años de escolaridad acumulados generarán beneficios en cada año subsecuente, incluso si dejan de acumularse años adicionales por haber terminado el proyecto (lo cual es cuestionable, pues la nueva administración continuó con otros programas de becas lo que daría continuidad a la asistencia escolar). Asimismo, las mejoras en salud durante los primeros años de vida también tienen consecuencias positivas en el largo plazo. Así, los beneficios directos de las transferencias (aumento en el consumo de los hogares) y de acumulación de capital humano (aumento en los años de escolaridad) se mantienen y generan beneficios incluso una vez suspendido el programa.



Respecto a los riesgos identificados durante la preparación de la operación, destaca la sostenibilidad de los hallazgos y recomendaciones de la evaluación del piloto de cambio de receptor. El resultado principal aquí es que hay ventajas de pagar las transferencias directamente a los jóvenes, y este mecanismo ha sido utilizado por el programa de becas Benito Juárez. En este sentido, los resultados de esta evaluación contribuyeron al diseño e implementación de políticas para estimular la asistencia y permanencia escolar, que era su objetivo original.

Finalmente, se concretó una cooperación técnica para la Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación (DGIGAE) con la finalidad de mitigar el riesgo de retrasos en el Plan de Adquisiciones y Contrataciones, un riesgo que no se materializó.

## **b. Salvaguardas Ambientales y Sociales**

Esta operación fue clasificada como categoría “C” de acuerdo con la política de Salvaguardas del Medioambiente (OP-703) pues no incluyó actividades que pudieran generar impactos medioambientales o sociales negativos. Por ello, no fue necesario implementar salvaguardas durante la implementación de la operación.

## **III. CRITERIOS NO CENTRALES**

### **III.1 Desempeño del Banco**

Como principal logro del Banco en esta operación, destaca el acompañamiento cercano y apoyo técnico para el levantamiento de ENSANUT2018, en particular del módulo de DIT. México ha sido el primer país en la región en incorporar un módulo de este tipo. El Banco, junto con el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) tuvo un papel fundamental en este esfuerzo, y apoyó fuertemente este proceso técnica y financieramente. La operación financió el levantamiento de la ENSANUT en una muestra representativa de la población de PROSPERA y el Banco brindó asistencia técnica para, el diseño y pilotaje del módulo DIT, así como el apoyo a través de una cooperación técnica no reembolsable.

También vale la pena mencionar el apoyo a la agenda de conocimiento y evaluaciones de impacto. Si algo caracterizó a PROSPERA desde sus inicios fue la importancia de estudios y evaluaciones cualitativas y cuantitativas que permitieron medir sus resultados y, sobre todo, aprender y proponer modificaciones al diseño e implementación del programa. Durante el periodo de ejecución, se concluyó la Evaluación de Cambio en la Estructura de Transferencias y la Evaluación del Piloto de Cambio de Receptor, y se avanzó en una evaluación de impacto de largo plazo del programa, en que el Banco aportó recursos propios para el levantamiento de datos en las localidades de la muestra original de la evaluación de impacto diseñada en 1997. El equipo del Banco también contribuyó con un capítulo en el libro editado por CONEVAL, el cual lleva el nombre de “Progresas-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación” y colaboró de manera continua en temas estratégicos a solicitud de la DGIGAE con estudios propios y contratados sobre la actualización del diagnóstico de la pobreza, proyecciones demográficas de la población beneficiaria, el contexto laboral durante la implementación del programa y otros. También se coordinó de manera eficiente con otros organismos multilaterales trabajando con el programa, como UNICEF y Banco Mundial. El Banco también apoyó el diálogo más amplio en protección social con la Secretaría de Bienestar (anteriormente SEDESOL).

El Banco ha mantenido discusiones de alto nivel con el equipo de la administración que entró en funciones en 2018. Dicho diálogo se ha mantenido a pesar de la implementación de un proyecto de reforma amplio al sistema de protección social que incluyó la reestructuración de las transferencias sociales, entre ellas PROSPERA.

### **III.2 Desempeño del Organismo Ejecutor**

Esta operación fue ejecutada por la Coordinación Nacional de PROSPERA y representó la sexta operación ejecutada desde el 2002. Por ser una entidad con sólida y probada capacidad para ejecutar operaciones, y tomando en cuenta también que las inversiones son flujos predecibles por la naturaleza del programa, la ejecución tuvo un desempeño satisfactorio. La Coordinación Nacional de PROSPERA (CNP), y en particular la Dirección General de Administración y Finanzas, se apegaron a las herramientas de gestión del proyecto con base en los lineamientos establecidos por las políticas del Banco.

La Coordinación Nacional y el Proyecto contaron en todo momento con el apoyo directo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Asuntos Internacionales, de la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Unidad de Asuntos Internacionales, y de Nacional Financiera (NAFIN), como agente financiero del Gobierno Federal para la administración y supervisión del proyecto dando seguimiento a las actividades y facilitando los procesos financieros para asegurar el desembolso exitoso del préstamo. La experiencia en la gestión operativa del préstamo se vio beneficiada ampliamente por el involucramiento de NAFIN.

El cambio de autoridades en diciembre de 2018 representó un cambio en la estrategia para el desarrollo de capacidades de la población más vulnerable. En este proceso la CNP órgano desconcentrado de la SEDESOL, se transformó en la CNBBBJ adscrito a la Secretaría de Educación Pública (SEP). Debido a estos cambios, se suspendieron todas las actividades y si bien las nuevas autoridades expresaron interés en mantener el diálogo técnico y de colaboración con el Banco, durante 2019 y primeros meses de 2020, se enfocaron más en las agendas de empleo a jóvenes y becas educativas.

## **IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES**

### **IV.1 Dimensión técnico-sectorial**

El diseño de la operación se inscribió en el contexto de casi veinte años de implementación del programa de transferencias y del apoyo continuo del Banco desde 2002. Se privilegió el apoyo a la acumulación de capital humano mediante transferencias en salud y educación, es decir el componente central del programa y el más consistente con los objetivos del préstamo. Asimismo, se mantuvo un componente de acompañamiento a la agenda de estudios y evaluaciones del programa. Esto ha sido una característica relevante del apoyo del Banco y sin duda representó un importante valor agregado durante todo el periodo de acompañamiento del Banco. El programa no planteó cambios a los parámetros técnicos y mecanismos de ejecución del esquema de transferencias, sino que incluyó el desarrollo de insumos para eventuales modificaciones. En el contexto de fin de administración y cambio de enfoque en la política de desarrollo social estas discusiones no tuvieron lugar.

Antes del cierre del programa se evidenció una desarticulación entre el desarrollo de pilotos que dieron buenos resultados en términos de los objetivos de desarrollo, pero cuya escalabilidad no fue debidamente analizada ex ante. En el caso del cambio de receptor, a pesar de los buenos resultados educativos se encontró que había resistencia para modificar el proceso y hacer posibles ajustes a la operación del programa. Adicionalmente, el estudio cualitativo (Cocoa Services, 2016) encontró serios problemas en la infraestructura del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) para atender a los jóvenes incluyendo limitados cajeros, sucursales de difícil acceso y largos tiempos de espera. Para evitar este tipo de situaciones en

el futuro, se recomienda identificar y atender los temas operativos y de escalabilidad, así como involucrar a los equipos técnicos y operativos en el diseño al momento de diseñar pilotos. Al momento de probar un piloto es importante acompañarlo por un análisis de las implicaciones operativas. Tanto el modelo de cambio de receptor como el ajuste en la estructura de transferencias demostraron buenos resultados, pero no se vislumbraba una modificación en el diseño y operación de PROSPERA para implementarlos, pese a que fueron diseñados precisamente para ser insumo al diseño de políticas.

Lograr la inclusión del módulo de DIT fue un importante hito para medir el desarrollo infantil temprano para el país y a nivel internacional. El apoyo técnico del Banco fue fundamental para que se realizara. El análisis de la encuesta puede mejorar potencialmente el diseño de políticas de DIT pero requiere que la encuesta esté disponible y que tanto investigadores como encargados del diseño de políticas conozcan y accedan a la encuesta. En este sentido, se recomienda mantener el apoyo técnico del Banco y apoyar para diseminar, promover su uso y hacer visibles los resultados. El Banco tiene interés en realizar un estudio comparativo entre México y Ecuador, utilizando los resultados de las Encuestas de Salud y de Nutrición.

Las dificultades para asegurar recursos de manera oportuna cuando los proyectos de conocimiento se extienden más de un año se identificaron como un riesgo de retraso en el Plan de Adquisiciones y Contrataciones. Acompañar la ejecución del proyecto por la cooperación técnica ME-T1335/ ATN/OC-16221-ME para DGIGAE fue un acierto que permitió financiar el desarrollo de insumos técnicos puntuales necesarios para mantener la ejecución puntual del programa y es una recomendación que se extiende a otros proyectos.

## **IV.2 Dimensión organizativa y administrativa.**

La capacidad de gestión e implementación del proyecto por parte de la Coordinación Nacional fue eficiente y no hubo complicaciones. El ciclo operativo asociado con el pago de transferencias estaba muy bien establecido y operó sin problemas. En cuanto a la agenda de estudios y evaluaciones, se pudo avanzar satisfactoriamente incluso en escenarios complicados para el trabajo de campo como, por ejemplo, fue el caso de interrupciones por desastres naturales como el terremoto de septiembre de 2017. Sin duda este hallazgo no sorprende debido a la capacidad probada y experiencia de las contrapartes en la implementación.

A nivel intersectorial destaca que los estudios y evaluaciones que involucran a otros sectores deben tener un alto nivel de apropiación de estos, lo cual sucedió cuando estos actores tenían interés en los productos para cumplir con sus objetivos sectoriales específicos. Por ejemplo, la Secretaría de Salud dio importancia a la evaluación de la Estrategia Integral de Alimentación y Nutrición (EslAN) y apoyó en todo momento la evaluación además de discutir y aportar en las revisiones de informes intermedios; también, el INSP realmente vio que el programa era un aliado en los esfuerzos por iniciar el levantamiento de la ENSANUT 2018 y su módulo de DIT, y en todo momento colaboró con este propósito. Caso contrario fue el caso de educación, donde los equipos de la Secretaría de Educación Pública no participaron activamente en el desarrollo y evaluación del piloto de cambio de receptor o de cambio en la estructura de transferencias, pese a que ambos esfuerzos se alinean al objetivo de reducir la deserción de educación media superior de jóvenes en familias en situación de pobreza. Por ende, la recomendación es ser proactivos en lograr el involucramiento y compromiso de los sectores y explicitar cómo los estudios contribuyen a sus agendas sectoriales.

### IV.3 Dimensiones relacionadas con los procesos y actores públicos

El programa fue ejecutado durante el final de una administración pública y si bien la implementación de PROSPERA fue eficiente durante este periodo como se muestra por el desembolso del componente de transferencias del préstamo, a partir de 2018 se evidenció que modificaciones al diseño o esquema de implementación no podrían ser consideradas. Si bien el programa ya había transitado por tres cambios de administración (2000, 2006 y 2012), en esas oportunidades las evaluaciones y estudios habían contribuido a dar continuidad al programa por lo que la expectativa era que los insumos generados por los estudios y evaluaciones serían utilizados como insumos para la mejora del programa. En todo caso, como se explicó anteriormente, los resultados del estudio de cambio de receptor fueron tomados en cuenta por el nuevo equipo para definir que las becas de educación media superior fueran pagadas directamente a los jóvenes.

### IV.4 Dimensiones fiduciarias.

Con respecto a la supervisión fiduciaria financiera de la operación, la planeación de las auditorías financieras anuales representó un reto para las firmas auditoras dadas las características de atomización de las intervenciones y la gran cobertura del programa en las localidades y municipios que abarcó durante su ejecución. Específicamente al determinar la “muestra de revisión” y las visitas en campo.

Para mitigar el riesgo de una potencial revisión que no tuviera la representatividad de todo el universo, y de manera complementaria, se hizo uso de la tecnología. Mediante ciencia de datos se pudo comparar el comportamiento estadístico de las bases de datos de los apoyos financiados por el Banco, con un enfoque que mostrara datos estadísticamente anómalos, la herramienta buscó también apoyos entregados por montos fuera de rangos, encontrando bastante integridad en las bases de datos y brindando mayor confiabilidad sobre la información de éstas. Si bien este ejercicio fue incipiente, sienta las bases para el uso de las nuevas tecnologías en la supervisión fiduciaria de las operaciones que el Banco realiza.

**Tabla 4. Hallazgos y Recomendaciones**

Hallazgos	Recomendaciones
<b>Técnico Sectorial</b>	
Se financiaron pilotos para mejorar el programa, pero a pesar de obtener resultados exitosos se identificó resistencia para llevar a escala los pilotos pues no se adaptaron los procesos operativos	Se recomienda involucrar a los equipos técnicos y operativos en el diseño del piloto. Para considerar desde el diseño del piloto en modelos operativos que hagan factibles su implementación a escala.
Realizar el módulo para medir desarrollo infantil temprano en la ENSANUT 2018 fue un logro importante del proyecto y puede tener beneficios adicionales, aunque requiere de diseminación	Se recomienda que el apoyo técnico de alta calidad por el equipo del Banco, que tiene que otorgarse más allá de la duración del proyecto para garantizar la sostenibilidad. Y se recomienda apoyar acciones para promover el uso de la encuesta y generar de productos de conocimiento
La falta de disponibilidad de recursos oportunos puede retrasar la ejecución del proyecto	Se recomienda acompañar la operación de préstamo por una cooperación técnica
<b>Dimensión organizativa y administrativa</b>	
Se identificó un bajo nivel de participación en el desarrollo de estudios y evaluaciones que potencialmente contribuirían a la agenda de políticas públicas de educación.	La recomendación para aumentar la participación es ser proactivos en lograr el involucramiento y compromiso de los sectores y explicitar cómo los estudios contribuyen a sus agendas sectoriales.
<b>Dimensiones Fiduciarias</b>	
Las planeación de las visitas de campo de las auditorías financieras enfrentaban un gran reto pues Prospera tiene una cobertura muy amplia y atomizada en localidades dispersas. Si se realiza una auditoría a una muestra debe buscarse minimizar el riesgo de una muestra no representativa.	Se recomienda explorar aplicaciones nuevas tecnologías de ciencia de datos para apoyar el diseño de las auditorías. Los resultados de su aplicación a una parte de las auditorías dieron resultados positivos y se recomienda ampliar su aplicación.

## Referencias

- Barham, T. (2011). A healthier start: The effect of conditional cash transfers on neonatal and infant mortality in rural Mexico. *Journal of Development Economics*, 94(1), 74–85.
- Behrman, J. R., & Hoddinott, J. (2005). Programme evaluation with unobserved heterogeneity and selective implementation: The Mexican PROGRESA impact on child nutrition. *Oxford bulletin of economics and statistics*, 67(4), 547-569.
- Behrman, J. R., Parker, S. W., & Todd, P. E. (2009). Medium- Term Impacts of the Oportunidades Conditional Cash Transfer Program on Rural Youth in Mexico. In S. Klasen & F. N.- Lehman (Eds.), *Poverty Inequality and Policy in Latin America* (pp. 219–270). Cambridge, United States: MIT Press.
- Behrman, J. R., Parker, S. W., & Todd, P. E. (2011). Do Conditional Cash Transfers for Schooling Generate Lasting Benefits?: A Five-Year Followup of PROGRESA/Oportunidades. *Journal of Human Resources*, 46, 93–122.
- CONEVAL, P. D. D. S. (2019) El Progreso-Oportunidades-PROSPERA, a veinte años de su creación/Gonzalo Hernández Licona, Thania Paola de la Garza Navarrete, Janet Zamudio Chávez, Iliana Yaschine Arroyo (coordinadores). Primera edición.| México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2019.
- de Castro, F., Vázquez-Salas, R., Villalobos, A., Rubio-Codina, M., Prado, E., Sánchez-Ferrer, J. C., ... Shamah-Levy, T. (2019). Contexto y resultados del desarrollo infantil temprano en niños y niñas de 12 a 59 meses en México. *Salud Pública México*, (61), 775:786. <https://doi.org/10.21149/10560>
- Fernald, L. C., Gertler, P. J., & Neufeld, L. M. (2008). Role of cash in conditional cash transfer programmes for child health, growth, and development: an analysis of Mexico's Oportunidades. *The Lancet*, 371(9615), 828-837.
- Fernald, L. C. H., Gertler, P., Neufeld, L. M., Grantham-McGregor, S., Cheung, Y., Cueto, S., ... Masterov, D. (2009). 10-year effect of Oportunidades, Mexico's conditional cash transfer programme, on child growth, cognition, language, and behaviour: a longitudinal follow-up study. *Lancet (London, England)*, 374(9706), 1997–2005. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(09\)61676-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(09)61676-7)
- Gertler, P. (2004). Do Conditional Cash Transfers Improve Child Health? Evidence from PROGRESA's Control Randomized Experiment. *The American Economic Review*, 94(2), 336–341.
- Kugler, A., & Rojas, I. (2018). *Do CCTs Improve Employment and Earnings in the Very Long-Term? Evidence from Mexico*. <https://doi.org/10.3386/w24248>
- Leroy, J., A. G.-G., García, R., Dominguez, C., Rivera, J., & L., N. (2008). The Oportunidades program increases the linear growth of children enrolled at young ages in urban Mexico. *The Journal of Nutrition*, (138), 793–798.
- Molina-Millan, T., Barham, T., Macours, K., Maluccio, J. A., & Stampini, M. (2016). *Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers in Latin America: Review of the Evidence* (No. 923). Retrieved from <http://publications.iadb.org/handle/11319/7406>
- Parker, S., & Vogl, T. (2018). Do Conditional Cash Transfers Improve Economic Outcomes in the Next Generation? Evidence from Mexico. National Bureau of Economic Research.
- Rivera, Juan.A., Daniela Sotres-Alvarez, Habicht, J.P., Shamah, T., Villalpando, S. 2004. "Impact of the Mexican Program for Education, Health, and Nutrition (ProgresA) on Rates of Growth and Anemia in Infants and Young Children", *Journal of the American Medical Association*, 291:2563-2570
- Rivera, J., Sotres-Alvarez, D., Habicht J., Shamah, T., y Villalpando, S. (2004). Impact of the Mexican program for education, health, and nutrition (ProgresA) on rates of growth and anemia in infants and young children: a randomized effectiveness study. *JAMA*, 291, 2563–2570.

- Schultz, T. P. (2000). Impact of PROGRESA on school attendance rates in the sampled. Washington, DC: Report submitted to PROGRESA. International Food Policy Research Institute.
- Schultz, P. (2004). School subsidies for the poor: evaluating the Mexican Progresa poverty program. *Journal of Development Economics*, 74(1), 199–250. <https://doi.org/10.1016/J.JDEVECO.2003.12.009>
- Secretaría de Desarrollo Social. (2011). *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2010 en Zonas Urbanas*. Documento sin publicar.

**Informe de Terminación de Proyecto**  
*Escribir nombre del proyecto y número de la operación*

Efectividad en el Desarrollo Resumen		
<i>I. Efectividad en el Desarrollo - Criterios Centrales</i>		
<i>Calificación general recomendada:</i>	<i>Parcialmente Exitoso</i>	
		Peso
1. Relevancia	4.00	20%
2. Efectividad	2.00	40%
3. Eficiencia	4.00	20%
4. Sostenibilidad	3.00	20%
<i>II. Efectividad en el Desarrollo - Criterios No Centrales</i>		
Desempeño Del Banco	Satisfactorio	
Desempeño Del Prestatario	Satisfactorio	