

## MEMORANDO

**Fecha:** 10 de abril de 2018

**Para:** Marcelo Cabrol  
Gerente Sectorial, SCL/SCL  
  
Ferdinando Regalía,  
Jefe de División, SCL/EDU  
  
Carola Alvarez  
Jefe de División, SPD/SDV

**De:** Verónica Zavala  
Gerente General, CID/CID



**Asunto:** **México.** Apoyo a PROSPERA, Programa de Inclusión Social (ME-L1091/2970/OC-ME). Aprobación final del Informe de Terminación de Proyecto (PCR).

De acuerdo con los lineamientos de las guías para preparación de PCR (OP-1242-5), el PCR de la operación, Apoyo a PROSPERA, Programa de Inclusión Social (ME-L1091/2970/OC-ME), ha cumplido con los procedimientos previstos para obtener su aprobación. Por tal motivo, adjunto para su conocimiento el Informe aprobado con la calificación y nota de efectividad adjunta.

c.c.: Tomás Bermúdez, Representante CID/CME  
María Caridad Araujo, Jefe de Equipo SCL/SPH  
Claudia Grayeb, Coordinador de País CID/CID  
Office of the Manager CID



# **Apoyo a PROSPERA, Programa de Inclusión Social**

**(ME-L1091/ 2970/OC-ME)**

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

**Equipo de Proyecto Original:** María Caridad Araujo (SCL/SPH); Patricia Jara (SCL/SPH); Rafael Novella (SCL/SPH); Ricardo Pérez Cuevas (SPH/CME); Ignez Tristao (SPH/CME); Mario Sánchez (SPH/CAR); 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).

**Equipo PCR:** María Caridad Araujo (SCL/SPH); Miriam Garza (VPC/FMP); María Adelaida Martínez (SCL/SPH); Ariel Rodríguez (VPC/FMP); Marta Dormal (SCL/SPH); Martha Guerra (SCL/SPH).

## ÍNDICE

I.	RESUMEN EJECUTIVO .....	5
II.	INTRODUCCIÓN.....	6
III.	CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROYECTO.....	7
3.1	Relevancia.....	7
a.	Alineación con las necesidades de desarrollo del País .....	7
b.	Lógica vertical.....	8
3.2	Efectividad .....	11
a.	Descripción de los objetivos de desarrollo del Proyecto.....	11
b.	Resultados logrados .....	12
c.	Análisis de atribución de los resultados .....	24
d.	Resultados imprevistos.....	31
3.3	Eficiencia .....	32
3.4	Sostenibilidad .....	35
IV.	CRITERIOS NO CENTRALES.....	36
4.1	Alineación Estratégica .....	36
4.2	Monitoreo y Evaluación.....	36
a.	Diseño del M&E .....	36
b.	Implementación del M&E .....	37
c.	Utilización del M&E .....	37
4.3	Uso de Sistemas de Países .....	38
4.4	Salvaguardias Ambientales y Sociales.....	38
V.	HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES.....	38
5.1	Lógica vertical.....	38
5.2	Ejecución y presupuesto.....	39
5.3	Experiencia con el manejo del Proyecto .....	39
5.4	Evaluación de impacto.....	39
5.5	Asuntos no resueltos .....	39

## **Enlaces Electrónicos**

1. [Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Versión Final de Reporte de Progreso del Monitoreo \(PMR\)](#)
3. [Checklist del PCR](#)

## **Enlaces Electrónicos Opcionales**

1. Análisis de Costos Ex post (si está disponible)
2. Informe de evaluación de impacto (si está disponible)
3. Minuta de la reunión de QRR
4. Minuta del Taller de cierre o en su caso de los comentarios por escritos recibidos del Gobierno (incluyendo la evaluación general del desempeño del Banco, si fue realizada)
5. Información adicional relevante, modificaciones, reformulaciones, entre otros

## **Acrónimos y Abreviaciones**

BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
CAUSES	Catálogo Universal de Servicios de Salud
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CNP	Coordinación Nacional de PROSPERA
ENCASEH	Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares
EMS	Educación Media Superior
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
EsIAN	Estrategia Integral de Atención a la Nutrición
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
OIC	Órgano Interno de Control
PDHO	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PROSPERA	PROSPERA Programa de Inclusión Social
PTMC	Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SICOP	Sistema de Contabilidad y Presupuesto
SIAFF	Sistema Integral de Administración Financiera Federal

## INFORMACIÓN BÁSICA (CANTIDAD EN DÓLARES AMERICANOS USD)

<b>NÚMERO DE PROYECTO (s):</b> ME-L1091 <b>TÍTULO:</b> APOYO A PROSPERA PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL <b>INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO:</b> CATEGORÍA "C" <b>PAÍS:</b> MÉXICO <b>PRESTATARIO:</b> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS <b>PRÉSTAMO (s):</b> 2970/OC-ME <b>SECTOR/SUBSECTOR:</b> SOCIAL
<b>FECHA DE APROBACIÓN DIRECTORIO:</b> 4 DE SEPTIEMBRE 2013 <b>FECHA DE EFECTIVIDAD CONTRATO DE PRÉSTAMO:</b> 8 DE OCTUBRE 2013 <b>FECHA DE ELEGIBILIDAD PRIMER DESEMBOLSO:</b> 18 DE DICIEMBRE 2013
<b>MONTO PRÉSTAMO (s)</b> <b>MONTO ORIGINAL:</b> 600 MILLONES DE DÓLARES <b>MONTO ACTUAL:</b> 600 MILLONES DE DÓLARES <b>PARI PASU:</b> BID 100% <b>COSTO TOTAL DEL PROYECTO:</b> 600 MILLONES DE DÓLARES
<u>MESES DE EJECUCIÓN</u> DESDE APROBACIÓN: DESDE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO:
<u>PERIODOS DE DESEMBOLSO</u> <b>FECHA ORIGINAL DE DESEMBOLSO FINAL:</b> 8 DE OCTUBRE 2016 <b>FECHA ACTUAL DE DESEMBOLSO FINAL:</b> 8 DE JUNIO 2017 <b>EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES):</b> 8 <b>EXTENSIÓN ESPECIAL (MESES):</b> 8
<u>DESEMBOLSOS</u> <b>MONTO TOTAL DE DESEMBOLSOS A LA FECHA:</b> 599.999.999,35
<u>REDIRECCIONAMIENTO.</u> ¿RECIBIÓ FONDOS DE OTRO PROYECTO? NO ¿ENVIÓ FONDOS A OTRO PROYECTO? NO
METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST: METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST:
<b>CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO:</b> SATISFACTORIO
DESCRIPCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO/PROGRAMA: El objetivo general fue 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 de PROSPERA. Sus objetivos específicos fueron: (i) brindar apoyos con la finalidad de incrementar la calidad de vida de las familias beneficiarias del Programa; (ii) acompañar técnicamente la implementación y evaluación de acciones de mejora a PROSPERA; (iii) promover la coordinación efectiva entre la CNP y los sectores encargados de los servicios de educación, salud y alimentación; y (iv) colaborar a generar evidencia que oriente el monitoreo y evaluación de PROSPERA

## I. RESUMEN EJECUTIVO

El Proyecto denominado “Apoyo al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” (renombrado como “Apoyo a PROSPERA Programa de Inclusión Social”, tras la creación del Programa PROSPERA en septiembre de 2014) fue aprobado por el directorio del Banco el 4 de septiembre de 2013 como préstamo de inversión por un monto de 600 millones de dólares. El propósito de esta operación fue de apoyar la conceptualización, implementación y evaluación de algunos de los componentes del rediseño del Programa para mejorar su efectividad, en particular aquellos alineados a los objetivos originales del Programa en áreas como la nutrición, la salud y la educación.

Específicamente, esta operación tuvo los siguientes objetivos: (i) brindar apoyos con la finalidad de incrementar la calidad de vida de las familias beneficiarias del Programa; (ii) acompañar técnicamente la implementación y evaluación de acciones de mejora a PROSPERA; (iii) promover la coordinación efectiva entre la Coordinación Nacional de PROSPERA (CNP) y los sectores encargados de los servicios de la nutrición, la salud y la educación; y (iv) colaborar a generar evidencia que oriente el monitoreo y evaluación de PROSPERA.

Para lograr esos objetivos, el Proyecto se organizó en dos componentes. El primer componente financió los apoyos condicionados en conformidad con las Reglas de Operación del Programa. Existe evidencia que documenta que estos apoyos, condicionados al cumplimiento de acciones en salud y educación, han tenido impactos positivos sobre el uso de los servicios y sobre algunos indicadores de resultado.

El segundo componente se concentró en el fortalecimiento de las evaluaciones y estudios del Programa en dos áreas: la expansión del esquema de desarrollo de habilidades y de comunicación de la Estrategia Integral de Atención a la Nutrición (EsiAN), y el cambio de receptor de los apoyos educativos de PROSPERA de la beneficiaria titular al joven becario.

Como parte de la primera área de trabajo del segundo componente, el Banco apoyó la evaluación de una estrategia de desarrollo de habilidades que usaba un modelo de cascada y combinaba modalidades presenciales y semi-presenciales, diseñadas para replicarse a escala a un costo relativamente bajo, reconociendo el desafío de capacitar permanentemente al personal que rota de manera semestral. La evaluación tenía como propósito, primero, identificar si este esquema producía cambios en los conocimientos y aptitudes del personal de salud (proveedores) a cargo de la implementación de la EsiAN; y segundo, identificar si esta estrategia de desarrollo de habilidades se traducían en cambios en las percepciones, conocimientos y prácticas en las madres titulares de PROSPERA que asistían a los controles de salud y nutrición.

El estudio fue diseñado como una evaluación *pre-post*, que contemplaba varios levantamientos de información a muestras transversales de dos poblaciones distintas: los proveedores de salud capacitado en la segunda cascada de desarrollo de habilidades de la EsiAN; y las titulares de PROSPERA que estuvieran en la población objetivo de la EsiAN (mujeres embarazadas, lactantes y madres de niños menores de 0-5 años), asistentes a establecimientos de salud aleatoriamente seleccionados, cuyo personal participó en el esquema de desarrollo de habilidades de EsiAN.

Los resultados de la línea de base de los proveedores muestran que existe un amplio margen de mejora en sus conocimientos de salud en todas las áreas estudiadas, e independientemente del tipo de proveedor (es decir, enfermero, médico o promotor de salud). La evidencia de la línea del

primer seguimiento parece ser consistente con una mejora en los conocimientos del personal de salud—médicos, enfermeras y promotores—posterior a la participación en el esquema de desarrollo de habilidades de la ESIAN y que puede atribuirse a los conocimientos adquiridos a través de la estrategia. Con respecto a las titulares, el análisis de la línea de base sugiere que existe un gran margen de mejora sobre el cumplimiento de las prácticas recomendadas en cada una de las áreas de la ESIAN, en particular en las áreas de embarazo saludable, estado nutricional y lactancia y alimentación. Al momento de la elaboración de este documento no se cuenta todavía con un informe de resultados sobre el levantamiento del segundo seguimiento (que se completó durante el segundo semestre de 2017).

En la segunda área de trabajo del segundo componente, se decidió evaluar a escala piloto los impactos educativos y económicos del cambio en la persona receptora de la beca educativa, de la beneficiaria titular al joven becario, para aquellos becarios en el nivel medio superior. Para evaluar este cambio, se utilizó un diseño experimental con asignación aleatoria del tratamiento al nivel de la escuela. Se seleccionó una muestra de 1250 escuelas (625 de tratamiento y 625 de control) y, como parte del piloto, alrededor de 69 mil jóvenes becarios recibieron directamente el apoyo educativo. La base de datos para el análisis de línea de base es el resultado de la consolidación de tres fuentes de datos administrativos, mientras que para el impacto post-intervención se levantó una encuesta de seguimiento, en la cual se entrevistó a titulares, jóvenes becarios y sus hermanos menores de todas las escuelas del piloto.

El análisis de impacto muestra que el cambio de receptor de la beca tuvo resultados muy positivos, al lograr reducir la deserción escolar en el nivel de educación medio superior (que ha sido un reto persistente en los programas de transferencias monetarias condicionadas). Así, se documentó un efecto negativo y significativo sobre la probabilidad de deserción. Este efecto es mayor para los hombres que para las mujeres (19 y 15 por ciento, respectivamente), y está principalmente concentrado en los becarios que al momento de recibir la tarjeta se encontraban en segundo grado de preparatoria. También se observó un efecto positivo y levemente significativo del uso de anticonceptivos para los becarios de segundo grado de preparatoria. Esta evaluación fue acompañada por dos estudios cualitativos, cuyos resultados son consistentes con la evaluación de impacto.

Estas dos evaluaciones que se implementaron como parte de este Proyecto serán concluidas con el apoyo del Banco y van a generar evidencia robusta y rigurosa para reformar el diseño e implementación de los apoyos del Programa.

## **II. INTRODUCCIÓN**

El Proyecto Apoyo al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (renombrado como Apoyo a PROSPERA Programa de Inclusión Social, tras la creación de PROSPERA en septiembre de 2014) fue aprobado por el directorio del Banco el 4 de septiembre de 2013. En lo económico, México había atravesado un período complejo durante los años precedentes al diseño del Proyecto por los efectos de la crisis. El país creció 1,4% en 2008 y experimentó una tasa negativa de crecimiento del PIB al año siguiente, de -4,7%. A partir de 2010, se sucedieron tres años de recuperación económica, con tasas de crecimiento del PIB de 5,1%, 4,0 % y 4,0%, respectivamente (Banco Mundial, 2017). Por su parte, la pobreza medida como el porcentaje de la población por debajo de la línea de bienestar había subido del 49% al 52% entre 2008 y 2010 y se mantenía en ese nivel (51,6%) en 2012 (Coneval, 2017).

Fue en ese contexto económico que, ante un cambio de administración, la Coordinación Nacional de Oportunidades propuso un rediseño del Programa para mejorar su efectividad y alinearlo con la Cruzada Nacional Contra el Hambre, que durante los primeros años de gobierno, se concibió como la principal estrategia para el combate a la pobreza extrema, mediante acciones coordinadas entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, en salud, nutrición, empleo, agricultura, educación y desarrollo social. El rediseño de Oportunidades resultó en la creación de PROSPERA Programa de Inclusión Social (en adelante, PROSPERA). El diseño y ejecución de la presente operación acompañó la conceptualización, implementación y evaluación de algunos de los componentes de este rediseño. El apoyo del Banco en esta operación se enfocó, en particular, en aspectos del rediseño alineados a los objetivos originales del Programa en áreas como la nutrición, la salud y la educación.

Con el rediseño de Oportunidades y la creación de PROSPERA, el Programa modificó algunos elementos importantes de su ámbito de acción y objetivos<sup>1</sup>. Por ejemplo, en el área de la salud, se ha trabajado para asegurar la afiliación de la población beneficiaria de PROSPERA al Seguro Popular y, con ella, ampliar su acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES) que incluye 27 intervenciones de salud pública. En el área de la nutrición, el Programa amplió a nivel nacional la cobertura de los suplementos alimenticios de la Estrategia Integral de Atención a la Nutrición (EsiAN) a partir de 2013. En educación, se ha creado un apoyo para los jóvenes becarios que cursan la educación superior. Además, PROSPERA ha ampliado el ámbito de acción del Programa al incluir, dentro de sus objetivos específicos, temas que tradicionalmente no habían estado en él, por ejemplo, el promover el acceso para sus beneficiarios a servicios financieros en condiciones preferenciales o a programas sociales de fomento productivo, generación de ingresos o inclusión laboral.

El Banco ha acompañado a PROSPERA con operaciones de préstamo desde 2002. Este apoyo inició con un Programa Multifase de dos etapas (1388/OC-ME y 1618/OC-ME) para apoyar su 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. La operación ME-L1091, en la cual se enfoca este documento, fue un préstamo de inversión por un monto de 600 millones de dólares.

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

#### **3.1 Relevancia**

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

Esta operación se alineó con dos de las áreas centrales de los objetivos originales de PROSPERA, específicamente con aquellas que se concentran en las inversiones en capital humano a través de la nutrición y la educación, incorporando también elementos para impulsar el desarrollo infantil que es consistente con el objetivo de impulsar la acumulación de capital humano. Estas áreas fueron consistentes con los objetivos del rediseño del Programa. También fue consistente con los objetivos de la Estrategia de País, específicamente en el área de protección social dado que PROSPERA tiene como objetivo contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, a través del desarrollo de capacidades asociadas a la nutrición,

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, según las Reglas de Operación 2017, el objetivo general de PROSPERA es “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar.”

salud y educación. Esta alineación se mantuvo hasta el cierre de la operación. El primer componente de esta operación contribuyó con el financiamiento de los apoyos condicionados y el segundo componente estuvo orientado a identificar y evaluar mejoras en el diseño de PROSPERA. La operación también se encuentra alineada con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018<sup>2</sup>. En el marco del Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos-GCI-9 (AB-2764), el Proyecto es consistente con el programa de préstamos para reducir la pobreza y promover la equidad y con los objetivos regionales de desarrollo en el área de política social para la equidad y la productividad.

## **b. Lógica vertical**

Las áreas en las cuales se concentró este Proyecto daban continuidad al trabajo del Banco en proyectos anteriores y además estaban alineadas con los temas en los cuales se enfocaba el rediseño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) a PROSPERA.

Para lograr el objetivo del Programa de contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, el Programa planteó llevar a cabo transferencias condicionadas a corresponsabilidades en educación, salud y nutrición. La teoría de cambio de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) en general y de PROSPERA en particular es que al recibir apoyos monetarios las familias invertirán en el capital humano de sus hijos, y esto se refleja en 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 focalización de los apoyos condicionados, de la mano con una estrategia continua por recertificar el estatus de los beneficiarios periódicamente, debería, progresivamente, incrementar el porcentaje de beneficiarios de PROSPERA que se encuentran por debajo del umbral de la pobreza extrema (en México, la línea de bienestar mínimo). Además, se consideraba que la entrega de transferencias condicionadas también iba a reducir el número de carencias promedio de la población en pobreza extrema, al mejorar el uso de servicios educativos y de salud y mejorar el ingreso familiar. La contribución de la reducción de la pobreza monetaria de los programas de transferencias monetarias condicionadas en general y de PROSPERA en particular ha sido ampliamente documentado<sup>3</sup>.

Los apoyos educativos -aunados a un esquema que los transferiría directamente a los jóvenes- buscaban incentivar la permanencia en la escuela y la graduación de los niveles secundario y medio superior. Los apoyos de salud y nutrición – en sinergia con la implementación de la EsLAN- tenía como propósito reducir la prevalencia de la desnutrición crónica en los niños menores de cinco años. Los apoyos condicionados – complementado con un servicio de promoción del desarrollo infantil- esperaba mejorar los niveles de desarrollo en los niños menores de cinco años.

El Proyecto tenía como objetivos específicos acompañar técnicamente la implementación y evaluación de acciones de mejora a PROSPERA, promover la coordinación efectiva entre la CNP

---

<sup>2</sup> La Estrategia puede encontrarse en: <http://www.iadb.org/es/paises/mexico/estrategia-de-pais,1078.html>.

<sup>3</sup> La evidencia sugiere que los programas de transferencias monetarias condicionadas han logrado su objetivo primario de corto plazo de aumentar el gasto y reducir la pobreza corriente (Fiszbein y Schady, 2009; Bastagli et al., 2016). También han logrado cambios de comportamiento esperados, reduciendo el trabajo infantil (Galiani y McEwan, 2013; Edmonds y Schady, 2012; Levy, 2006) y aumentando la demanda de servicios de salud y educación. La evidencia es menos contundente en cuanto a los impactos sobre el aprendizaje (Fiszbein y Schady, 2009; Saavedra y García, 2012; García, 2012), lo que podría explicarse por la baja calidad de la oferta de educación. La evidencia que analiza si los impactos de corto plazo de los PTMC son sostenibles en el largo plazo se encuentra menos desarrollada.

y los sectores y colaborar a generar evidencia que oriente el monitoreo y evaluación del programa.

Para acompañar técnicamente la implementación y evaluación de acciones de mejora a PROSPERA, se contempló llevar a cabo en el marco de esta operación la evaluación de impacto y la evaluación cualitativa de un esquema piloto de apoyos educativos en el cual se cambió el receptor de las becas en el nivel de Educación Media Superior para que éstas fueran entregadas directamente al becario y no a la titular. La evaluación de la implementación de este esquema a escala piloto buscaba informar la decisión de llevarlo a escala nacional. En 2013, un análisis realizado por el Programa identificó que había más de 408 mil jóvenes en hogares beneficiarios, en edad de estar asistiendo a la Educación Media Superior (EMS), que se encontraban fuera de la escuela. Un estudio cualitativo realizado por el Programa (DGIGAE, 2012b) sugirió que podía haber becarios que no conocieran su elegibilidad a estos apoyos. Como parte del rediseño, el Programa propuso evaluar si entregar el apoyo educativo directamente a los jóvenes que asisten a la EMS puede promover una mayor asistencia, reducir la deserción escolar y mejorar las tasas de graduación en este nivel. La evidencia de sustento proviene de los modelos de comportamiento, que reconocen que las decisiones en el hogar no las toman únicamente los padres, sino que éstas resultan de una negociación interna con sus hijos, quienes pueden tener preferencias diferentes (Dauphin et al., 2011; Hao, Hotz y Jin, 2008; Lundberg, Romich y Tsang, 2009). Además, en el nivel de EMS, los padres tienen poca injerencia en el control de la asistencia escolar de sus hijos. Aunque algunos han propuesto que los programas de transferencias dirigidos a los jóvenes son más eficientes (Bursztyn y Coffman, 2012), cuando se propuso esta innovación en PROSPERA, existía poca evidencia en la región sobre los efectos diferenciados que tendría cambiar la entrega de los apoyos de los padres a los jóvenes (algunos estudios relacionados son: Angrist, Lang y Oreopoulos, 2009; Berry, 2012; Baird, McIntosh y Ozler, 2011; Cornwel, Mustard y Sridhar, 2006; Dearden, Emmerson y Meghir, 2009; Dearden y Heath, 1996; Humlum y Vejlín, 2011).

La operación apoyó la evaluación de un cambio de receptor del apoyo educativo en este nivel, y para monitorear sus resultados se propuso como indicador el porcentaje de los becarios de PROSPERA que concluyeron la primaria (o la secundaria) y habían finalizado, tres años más tarde, el nivel secundario (o el nivel medio superior). La evidencia que se discutió arriba apoya la lógica vertical para la selección de este indicador. No obstante, en la implementación de la innovación, por razones técnicas y operativas, se acotó el cambio de receptor a los alumnos que cursaban la EMS y no se incluyó en este esquema a los estudiantes en secundaria. Por esta razón los indicadores de resultado más relevantes son aquellos que se refieren al grupo de mayor edad, es decir, el porcentaje de los becarios de PROSPERA que concluyeron la secundaria y, tres años más tarde, había finalizado la EMS. Además de estos se decidió monitorear un indicador adicional: si, a partir de los resultados de esta evaluación de impacto, el Comité Técnico de PROSPERA había reformado la estructura de apoyos escolares tradicional del programa. El supuesto de sustento era que, si el cambio de receptor de apoyo educativo de PROSPERA demostraba ser efectivo en mejorar los resultados educativos, si su implementación era viable y si este cambio no tenía consecuencias no deseadas sobre el bienestar de otros miembros del hogar, esta evidencia contribuiría a informar la decisión de generalizar, descartar o rediseñar el nuevo esquema de entrega de apoyos. Este supuesto se ha mantenido hasta la finalización del Proyecto y se prevé que los resultados de la evaluación de impacto y de la evaluación operativa constituyan insumos importantes para informar las decisiones del programa sobre el diseño del apoyo educativo.

Con el fin de promover la coordinación efectiva entre la CNP el sector salud y colaborar a generar evidencia que oriente el monitoreo y evaluación del Programa, se contempló apoyar la evaluación

de la expansión del esquema de desarrollo de habilidades y comunicación de la ESIAN. Este esquema fue diseñado para ser implementado a escala y replicado a un costo relativamente bajo, dada la continua rotación del personal de salud. La decisión de escalar la ESIAN se tomó fundamentada la evidencia de estudios sobre la efectividad de esta estrategia para contribuir a mejorar el estado nutricional de la población. Entre 2005 y 2007 se realizó un estudio aleatorizado en población beneficiaria de Oportunidades en zonas urbanas para comparar el impacto de diferentes tipos de suplemento nutricional en condiciones controladas. Los resultados informaron el diseño de la ESIAN, la misma que fue implementada a escala piloto y evaluada en 2012 (DGIGAEa, 2012). Esta evaluación reveló que el esquema de suplementación propuesto por la ESIAN tenía aceptación en la población y se traducía en mejores indicadores nutricionales. Al mismo tiempo, también se identificó la necesidad de fortalecer el esquema de desarrollo de habilidades y comunicación de la ESIAN durante su expansión a escala nacional pues la evidencia documentaba que este podía mejorarse. Es por esta razón que el presente Proyecto se enfocó en evaluar el fortalecimiento de ese esquema, diseñado e implementado por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). Se había identificado el desarrollo de habilidades como un elemento clave que necesitaba fortalecerse para asegurar la implementación de la estrategia con calidad y fidelidad. La formación para el desarrollo de habilidades del personal de salud no es un proceso sencillo dado que existe un alto nivel de rotación del personal de los centros de salud y también poca continuidad en la relación entre el prestador y los usuarios de los servicios de salud.

Para medir los resultados del escalamiento del esquema de desarrollo de habilidades y comunicación de la ESIAN, se propuso monitorear dos indicadores de resultado. El primero de ellos fue la prevalencia de la desnutrición crónica entre los beneficiarios de PROSPERA menores de cinco años. Además, como segundo indicador, se propuso verificar que el esquema de desarrollo de habilidades y comunicación de la ESIAN fuera sometido a la aprobación del Comité Técnico de PROSPERA para su expansión a toda la población beneficiaria del Programa a partir de los resultados de esta evaluación. Dos supuestos respaldaban la lógica vertical detrás de la selección de estos indicadores. El primer supuesto era que, con el fortalecimiento de las estrategias de desarrollo de habilidades y comunicación, el llevar a escala nacional la ESIAN iba a estar asociado con una mejora en el estado nutricional de los niños menores de cinco años, específicamente en la desnutrición crónica o la talla por edad. El segundo supuesto era que, si esta estrategia de desarrollo de habilidades y comunicación demostraba ser efectiva, la CNP iba a formalizar su expansión al resto de unidades de salud en las cuales se implementa la ESIAN. Aunque la evaluación no ha finalizado al cierre de este Proyecto, los supuestos siguen siendo válidos al término del mismo.

Para acompañar técnicamente la implementación y evaluación de acciones de mejora a PROSPERA, se contempló realizar en el marco de la presente operación la evaluación de diferentes alternativas operativas para el modelo de desarrollo infantil temprano. Esta actividad buscaba apoyar la implementación de una modalidad de trabajo con familias para promover el desarrollo (cognitivo, de lenguaje, socioemocional y motor) durante los primeros años de vida. Se sustentaba en evidencia de experiencias similares implementadas y evaluadas en la región, por ejemplo, en Colombia (Attanasio et al., 2014). Con base en esta evidencia, para monitorear los resultados de añadir un componente de desarrollo infantil al Programa, se propuso monitorear el porcentaje de niños de 0 a 5 años beneficiarios de PROSPERA con rezago en su desarrollo.

Con el propósito de generar evidencia que oriente el monitoreo y evaluación del Programa, se propuso también en el marco de esta operación llevar a cabo un sobre muestreo de la población de PROSPERA en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares y/o en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Esto permitiría tener mediciones periódicas sobre las

características socio demográficas, la tenencia de activos y características de vivienda, el empleo y sobre diferentes dimensiones del bienestar de los hogares de PROSPERA que fueran representativas de su población de beneficiarios y que permitieran monitorear su evolución en el tiempo.

### 3.2 Efectividad

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

El objetivo general del Proyecto fue 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 de PROSPERA. Sus objetivos específicos fueron: (i) brindar apoyos con la finalidad de incrementar la calidad de vida de las familias beneficiarias del Programa; (ii) acompañar técnicamente la implementación y evaluación de acciones de mejora a PROSPERA; (iii) promover la coordinación efectiva entre la CNP y los sectores encargados de los servicios de educación, salud y alimentación; y (iv) colaborar a generar evidencia que oriente el monitoreo y evaluación de PROSPERA.

Para lograr esos objetivos, el Proyecto tuvo los siguientes dos componentes:

**Componente 1. Apoyos Condicionados (USD585 millones):** El objetivo de este componente fue contribuir al alivio de la pobreza y promover la inversión en salud, educación y alimentación de los beneficiarios del Programa a través de apoyos condicionados de conformidad con las Reglas de Operación del Programa.

Subcomponente 1.1. Apoyo Condicionado del Componente Educativo del Programa: Este subcomponente fue ejecutado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de la unidad administrativa que determinen las Reglas de Operación del Programa.

Subcomponente 1.2. Apoyo condicionado del Componente Alimentario del Programa: Este subcomponente fue ejecutado por la CNP de conformidad con las Reglas de Operación del Programa.

**Componente 2. Fortalecimiento de las evaluaciones de impacto y estudios del Programa (USD15 millones):** Este componente tuvo como objetivo incrementar la efectividad del programa mediante evaluaciones de impacto, estudios, y análisis de resultados de temas prioritarios, enfocados en las siguientes áreas: reforma del esquema de apoyos educativos, la ESIAN, y el modelo de desarrollo infantil temprano, entre otros. Este componente fue ejecutado por la CNP. Dentro de este componente, al momento de la aprobación del Proyecto, se incluyeron 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 desarrollo de habilidades 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) estudios cualitativos 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.

## **b. Resultados logrados**

En el componente 1, el único producto es el número anualizado equivalente de personas que recibieron apoyos condicionados al cumplimiento de sus corresponsabilidades en educación, salud y nutrición. Para este producto, la meta fue aumentada por dos razones: la reasignación de recursos del componente 2 y por la devaluación del peso mexicano con respecto al dólar estadounidense, que permitió que los recursos del Proyecto cubrieran los apoyos de un mayor número de hogares. A nivel de resultados, se identificó un indicador único para este componente que cuantifica el porcentaje de beneficiarios de PROSPERA cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar mínimo, que define la extrema pobreza por ingresos en México. Este indicador tal vez no fue el más adecuado en vista de que se relaciona con la focalización del programa (se esperaría que la mayoría de sus beneficiarios sean los pobres extremos) y está menos alineado con el objetivo del componente de entregar apoyos focalizados a los hogares pobres.

En el componente 2 se tenían contemplado llevar a cabo cuatro evaluaciones. De estas se realizaron dos. Las otras dos se eliminaron de la matriz por cambios que se produjeron durante la implementación de Proyecto y que se describen más adelante.

Con respecto a la expansión del esquema de desarrollo de habilidades y comunicación de la EsIAN, esta operación apoyó la evaluación de una estrategia de desarrollo de habilidades que usaba un modelo de cascada y combinaba componentes presenciales y semi-presenciales, diseñados para replicarse a escala a un costo relativamente bajo, reconociendo el desafío de capacitar permanentemente al personal que rota de manera semestral. La evaluación comprendió: el levantamiento de una línea de base y una primera línea de seguimiento de los proveedores de salud, el levantamiento de una línea de base de hogares usuarios, la entrega de la primera cascada de desarrollo de habilidades al personal de salud de los estados en donde se llevó a cabo la evaluación y la supervisión técnica y análisis de los datos.

Como parte de la evaluación del piloto de cambio de receptor de los apoyos en el nivel de educación media superior, esta operación financió: el levantamiento de una encuesta de seguimiento (la línea de base se construyó con datos administrativos del propio programa) y un estudio cualitativo tras los primeros meses de implementación de este piloto. Además, con recursos de cooperación técnica del Banco, se realizó una consultoría de asesoría para el diseño y evaluación de la estrategia de comunicación para la implementación de esta intervención. El programa realizó con recursos propios un estudio cualitativo de diagnóstico durante el diseño de este piloto.

A nivel de resultados, se propuso dos indicadores relacionados con estas evaluaciones (Tabla 2). Para la expansión del esquema de desarrollo de habilidades y comunicación de la EsIAN, el indicador fue la tasa de desnutrición crónica entre los beneficiarios de Prospera (indicador 2.7). Para el piloto de cambio de receptor, se propuso un conjunto de indicadores de resultado relacionados con la progresión de nivel educativo y desagregados por género, nivel y ámbito geográfico (indicadores 2.3-2.6). Como se explica en la sección 4.2, estos indicadores se refieren a la población total de beneficiarios Prospera mientras que los pilotos se concentraron en subconjuntos de esta (dos estados para el caso de la EsIAN y 625 escuelas para el piloto de cambio de receptor). De ahí que no es correcto atribuir los cambios en estos indicadores a las innovaciones evaluadas en el marco de esta operación. Ex post, se reconoce que, en la elaboración de la matriz de resultados, pudo haberse buscado acotar estos indicadores al ámbito en donde se estaban realizando las evaluaciones.

Durante la ejecución del Proyecto, se tomó la decisión de no llevar a cabo la evaluación de diferentes alternativas operativas para el modelo de desarrollo infantil temprano. El Banco colaboró con el Programa y con la Comisión de Protección Social en Salud desde el diseño de esta operación y durante su ejecución, destinando recursos de asistencia técnica -tiempo de especialistas y recursos financieros de la cooperación técnica ME-T1235- para diseñar un modelo de promoción del desarrollo infantil que fuera factible de implementar entre la población beneficiaria de PROSPERA. Se acompañó de cerca el diseño de un modelo de intervención, el desarrollo de un currículo y, con recursos de cooperación técnica del Banco, se contrató su revisión externa por parte de un panel de expertos. Sin embargo, en el segundo semestre de 2015, el Banco y la CNP acordaron que las actividades relacionadas a la evaluación de este piloto no serían realizadas en el marco de esta operación. Por su naturaleza, la implementación de este piloto y su evaluación requerían garantizar un financiamiento continuo durante un periodo de al menos tres años. Sin embargo, no fue posible conseguir un presupuesto plurianual para financiar este proyecto. La implementación parcial de este piloto y su evaluación fueron realizadas posteriormente por la Secretaría de Salud. El Banco ha seguido trabajando en la agenda de Desarrollo Infantil Temprano en México, a través del apoyo a la inclusión de un módulo que mida el desarrollo infantil para incluirlo en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018. También, se aprobó la cooperación técnica ME-T1337 para apoyar al Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes en la medición de la calidad de los servicios de cuidado infantil para niños menores de cuatro años.

Durante la ejecución del Proyecto, también se tomó la decisión de no llevar a cabo el sobre muestreo de la población de PROSPERA en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. En julio de 2014, tras mantener conversaciones con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el mismo que se encontraba en la etapa preparatoria de la encuesta, se determinó que no era factible incluir esa sobre muestra en la siguiente ronda de la encuesta dado que ésta requería de cambios en el diseño muestral que demandaban mayor tiempo de preparación. En su lugar, el Programa propuso acotar al ejercicio a la recolección de un módulo de preguntas sobre los programas sociales de México, cuyos objetivos eran diferentes a los de la sobre muestra, que buscaba que la encuesta fuera representativa de la población beneficiaria de PROSPERA. La recolección del módulo sobre los programas sociales de México fue llevada a cabo con recursos propios del programa.

La Tabla 1 presenta los ajustes que se hicieron a la matriz de resultados para reflejar estos cambios. A su vez, la Tabla 2 resume los resultados que logró el Proyecto.

**Tabla 1. Cambios en la Matriz de Resultados**

<b>Sección de la Matriz de Resultados en la que se realizó cambios</b>	<b>Nombre del cambio</b>	<b>Tipo de cambio</b>	<b>Línea de base</b>	<b>Meta Original</b>	<b>Meta formalmente revisada (si aplica)</b>	<b>Razón del cambio</b>	<b>Fecha de cambio</b>	<b>Fecha de cambio acordada con la Agencia Ejecutora</b>
Indicadores de resultado	2.3 Porcentaje de becarios activos con primaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan la educación básica tres años después (hombres)	Se incluyeron desagregaciones por ámbito geográfico: rural, semi-urbano, urbano y urbano bajo la modalidad del modelo urbano	76.76	80.60	80.60	En la matriz de resultado original este indicador se encontraba desagregado por género. En conversaciones con PROSPERA, la Dirección General de Padrón y Liquidación rectificó el valor que se había incluido en la matriz de resultados. Ello supuso un ajuste en las metas. Además, el Programa recomendó desagregarlo por ámbito geográfico para reflejar las diferencias regionales.	Taller de arranque y Ayuda memoria, misión de noviembre 8, 2013 IDBDOCS # 38225842	Taller de arranque y Ayuda memoria, misión de noviembre 8, 2013 IDBDOCS # 38225842

Sección de la Matriz de Resultados en la que se realizó cambios	Nombre del cambio	Tipo de cambio	Línea de base	Meta Original	Meta formalmente revisada (si aplica)	Razón del cambio	Fecha de cambio	Fecha de cambio acordada con la Agencia Ejecutora
Indicadores de resultado	2.4. Porcentaje de becarias activas con primaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan educación básica tres años después (mujeres)	Se incluyeron desagregaciones por ámbito geográfico: rural, semi-urbano, urbano y urbano bajo la modalidad del modelo urbano	82.12	86.20	86.20	En la matriz de resultado original este indicador se encontraba desagregado por género. En conversaciones con PROSPERA, la Dirección General de Padrón y Liquidación rectificó el valor que se había incluido en la matriz de resultados. Ello supuso un ajuste en las metas. Además, el Programa recomendó desagregarlo por ámbito geográfico para reflejar las diferencias regionales.	Taller de arranque y Ayuda memoria, misión de noviembre 8, 2013 IDBDOCS # 38225842	Taller de arranque y Ayuda memoria, misión de noviembre 8, 2013 IDBDOCS # 38225842

Sección de la Matriz de Resultados en la que se realizó cambios	Nombre del cambio	Tipo de cambio	Línea de base	Meta Original	Meta formalmente revisada (si aplica)	Razón del cambio	Fecha de cambio	Fecha de cambio acordada con la Agencia Ejecutora
Indicadores de resultado	2.5 Porcentaje de becarios activos con secundaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan la educación media tres años después (hombres)	Se incluyeron desagregaciones por ámbito geográfico: rural, semi-urbano, urbano y urbano bajo la modalidad del modelo urbano	55.98	58.80	58.80	En la matriz de resultado original este indicador se encontraba desagregado por género. En conversaciones con PROSPERA, la Dirección General de Padrón y Liquidación rectificó el valor que se había incluido en la matriz de resultados. Ello supuso un ajuste en las metas. Además, el Programa recomendó desagregarlo por ámbito geográfico para reflejar las diferencias regionales.	Taller de arranque y Ayuda memoria, misión de noviembre 8, 2013 IDBDOCS # 38225842	Taller de arranque y Ayuda memoria, misión de noviembre 8, 2013 IDBDOCS # 38225842
Indicadores de resultado	2.6 Porcentaje de becarias activas con secundaria completa al inicio	Se incluyeron desagregaciones por ámbito geográfico: rural,	61.36	64.40	64.40	En la matriz de resultado original este indicador se encontraba	Taller de arranque y Ayuda memoria,	Taller de arranque y Ayuda memoria,

Sección de la Matriz de Resultados en la que se realizó cambios	Nombre del cambio	Tipo de cambio	Línea de base	Meta Original	Meta formalmente revisada (si aplica)	Razón del cambio	Fecha de cambio	Fecha de cambio acordada con la Agencia Ejecutora
	del ciclo escolar base que finalizan la educación media tres años después (mujeres)	semi-urbano, urbano y urbano bajo la modalidad del modelo urbano				desagregado por género. En conversaciones con PROSPERA, la Dirección General de Padrón y Liquidación rectificó el valor que se había incluido en la matriz de resultados. Ello supuso un ajuste en las metas. Además, el Programa recomendó desagregarlo por ámbito geográfico para reflejar las diferencias regionales.	misión de noviembre 8, 2013 IDBDOCS # 38225842	misión de noviembre 8, 2013 IDBDOCS # 38225842
Indicadores de resultado	Nivel de desarrollo promedio de niños de 0-5 años beneficiarios de PROSPERA	Eliminación del indicador	0.65 desviaciones estándar por debajo del nivel esperado (2012)	0.50 desviaciones estándar por debajo del nivel esperado (2016)		Se acordó no apoyar su evaluación en el marco de esta operación	Ayuda Memoria de la Misión de febrero de 2016	Ayuda Memoria de la Misión de febrero de 2016

Sección de la Matriz de Resultados en la que se realizó cambios	Nombre del cambio	Tipo de cambio	Línea de base	Meta Original	Meta formalmente revisada (si aplica)	Razón del cambio	Fecha de cambio	Fecha de cambio acordada con la Agencia Ejecutora
Indicadores de resultado intermedio	Esquema de estimulación del desarrollo infantil temprano para beneficiarios de Oportunidades incorporado en las Reglas de Operación del Programa, como resultado de la evaluación de impacto del programa piloto de referencia	Eliminación del indicador	0			Se acordó no apoyar su evaluación en el marco de esta operación	Ayuda Memoria de la Misión de febrero de 2016	Ayuda Memoria de la Misión de febrero de 2016
Indicadores de producto	Informe de evaluación de impacto de esquema piloto de estimulación del desarrollo infantil temprano de beneficiarios de Oportunidades aprobado por el CONEVAL	Eliminación del indicador	0			Se acordó no apoyar su evaluación en el marco de esta operación	Ayuda Memoria de la Misión de febrero de 2016	Ayuda Memoria de la Misión de febrero de 2016
Indicadores de producto	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014 con cuenta	Eliminación del indicador	0			El INEGI y el Programa acordaron no avanzar en el proyecto de	Ayuda Memoria de la Misión de noviembre 8, 2013	Ayuda Memoria de la Misión de noviembre 8, 2013

Sección de la Matriz de Resultados en la que se realizó cambios	Nombre del cambio	Tipo de cambio	Línea de base	Meta Original	Meta formalmente revisada (si aplica)	Razón del cambio	Fecha de cambio	Fecha de cambio acordada con la Agencia Ejecutora
	representatividad para la población de Oportunidades, según evaluación externa					ampliación de muestra.	IDBDOCS # 38225842 y Misión de supervisión 18 de febrero de 2014 IDBDOCS: #38695600	IDBDOCS # 38225842 y Misión de supervisión 18 de febrero de 2014 IDBDOCS: #38695600

**Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados**

Impacto/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
<b>1. Reducir el número de carencias promedio de la población mexicana en pobreza extrema</b>							
1.1 Número de carencias promedio de la población en pobreza extrema	Número	3.70	2010	P	3.40	67	Informe de medición de pobreza de CONEVAL
				P(a)	3.40		
				A	3.50		

Resultado/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
<b>1. El financiamiento de los apoyos condicionados de PROSPERA ha sido apoyado</b>							
1.1 Porcentaje equivalente de beneficiarios de PROSPERA cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar mínimo*	Porcentaje	37.90	2013	P	44,6	-36	Padrón de beneficiarios
				P(a)	44,6		
				A	35,5		
<b>2. El acompañamiento técnico a la implementación y evaluación de acciones de mejora a PROSPERA, a la coordinación intersectorial y a la generación de evidencia ha sido brindado</b>							
2.1 Nueva estructura de apoyos escolares de PROSPERA sometida a aprobación del Comité Técnico, a partir de los resultados de la evaluación del programa piloto de referencia	Propuesta	0	2012	P	1	0	Acuerdo certificado del Comité Técnico
				P(a)	1		
				A	0		
2.2 Mejoras al esquema de desarrollo de habilidades y comunicación de la ESIAN sometidas a aprobación del Comité Técnico para su expansión a toda la población beneficiaria de PROSPERA, con base en la evaluación de esquemas alternativos	Propuesta	0	2012	P	1	0	Acuerdo certificado del Comité Técnico
				P(a)	1		
				A	0		

2.3 Porcentaje de becarios activos de PROSPERA con primaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan educación básica tres años después (hombres)	Porcentaje	76.76	2012	P P(a) A	80,6 80,6 77,3	14	Padrón de beneficiarios
Localidades urbanas	Porcentaje		2012	P P(a) A	74,8 74,8 70,37		Padrón de beneficiarios
Localidades semi-urbanas	Porcentaje		2012	P P(a) A	82,15 82,15 75,77		Padrón de beneficiarios
Localidades rurales	Porcentaje		2012	P P(a) A	81,7 81,7 81,03		Padrón de beneficiarios
Modelo urbano	Porcentaje		2012	P P(a) A	65,4 65,4 69,33		Padrón de beneficiarios
2.4. Porcentaje de becarias activas con primaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan educación básica tres años después (mujeres)	Porcentaje	82.12	2012	P P(a) A	86,20 86,20 80,23	-46	Padrón de beneficiarios
Localidades urbanas	Porcentaje		2012	P P(a) A	85,9 85,9 75,97		Padrón de beneficiarios
Localidades semi-urbanas	Porcentaje		2012	P P(a) A	89,6 89,6 79,46		Padrón de beneficiarios
Localidades rurales	Porcentaje		2012	P P(a) A	85,4 85,4 82,43		Padrón de beneficiarios
Modelo urbano	Porcentaje		2012	P P(a) A	74,4 74,4 72,85		Padrón de beneficiarios
2.5. Porcentaje de becarios activos con secundaria completa al inicio del ciclo escolar base	Porcentaje	55.98	2012	P P(a) A	58,8 58,8 60,03	52	Padrón de beneficiarios

que finalizan educación media tres años después (hombres)							
Localidades urbanas	Porcentaje		2012	P P(a) A	50,2 50,2 52,04		Padrón de beneficiarios
Localidades semi-urbanas	Porcentaje		2012	P P(a) A	60,6 60,6 60,58		Padrón de beneficiarios
Localidades rurales	Porcentaje		2012	P P(a) A	60,6 60,6 65,4		Padrón de beneficiarios
Modelo urbano	Porcentaje		2012	P P(a) A	39,6 39,6 46,82		Padrón de beneficiarios
2.6. Porcentaje de becarias activas con secundaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan educación media tres años después (mujeres)	Porcentaje	61.36	2012	P P(a) A	64,4 64,4 66,91	100	Padrón de beneficiarios
Localidades urbanas	Porcentaje		2012	P P(a) A	59,1 59,1 60,98		Padrón de beneficiarios
Localidades semi-urbanas	Porcentaje		2012	P P(a) A	67,8 67,8 64,46		Padrón de beneficiarios
Localidades rurales	Porcentaje		2012	P P(a) A	64,9 64,9 71,84		Padrón de beneficiarios
Modelo urbano	Porcentaje		2012	P P(a) A	46,6 46,6 52,88		Padrón de beneficiarios
2.7. Porcentaje de beneficiarios activos de PROSPERA que padecen desnutrición crónica	Porcentaje	21.42	2012	P P(a) A	16 16 13,30	100	ENSANUT (Encuesta Nacional de Salud y Nutrición)

\* Este indicador se concentra en la focalización del Programa. Se busca que la mayoría de sus beneficiarios sean los pobres extremos, quienes en México se encuentran por debajo de la línea de bienestar mínimo.

Producto	Unidad de Medida	Valor de Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
<b>1. Estudio y evaluaciones</b>							
1.1 Informe de evaluación de alternativas de esquemas de desarrollo de habilidades de la EsIAN aprobado por el CONEVAL	Informe	0	2013	P P(a) A	1 1 0	0	Informes del evaluador
1.2 Informe de evaluación cualitativa de nueva estructura de apoyos escolares de PROSPERA aprobado para publicación	Informe	0	2013	P P(a) A	1 1 1	100	Informes del evaluador. El nombre del servicio fue "Seguimiento de la Evaluación Cualitativa del Nuevo Esquema de Entrega de Becas"
1.3 Informe de evaluación de nueva estructura de apoyos escolares de PROSPERA aprobado por el CONEVAL	Informe	0	2013	P P(a) A	1 1 0	0	Informes del evaluador
<b>2. Apoyos condicionados</b>							
2.1 Número anualizado equivalente de personas que recibieron apoyos condicionados al cumplimiento de sus corresponsabilidades en educación, salud y nutrición	Número	0	2013	P P(a) A	3.088.427 5.801.554 5.801.404	100	Padrón de beneficiarios

### c. Análisis de atribución de los resultados

#### *Evaluación de la expansión del esquema de desarrollo de habilidades y comunicación de la EsIAN*

La evaluación del *Esquema de Desarrollo de Habilidades de la EsIAN* tuvo dos objetivos. Primero, identificar si este esquema producía cambios en los conocimientos y aptitudes del personal de salud (proveedores) a cargo de la implementación de la EsIAN; y segundo, identificar si esta estrategia de desarrollo de habilidades se traducía en cambios en las percepciones, conocimientos y prácticas en las madres titulares de PROSPERA que asistían a los controles de salud y nutrición. Específicamente, las preguntas que se buscaba responder con respecto a los proveedores de salud eran las siguientes: El modelo de la formación para el desarrollo de habilidades de la EsIAN (i) ¿conduce a aumentar el conocimiento de los proveedores de salud en torno al embarazo saludable, la lactancia y la nutrición en menores de cinco años? La formación para el desarrollo de habilidades y el posible aumento en conocimientos (ii) ¿permiten al prestador de servicios tener mejores recursos (conocimientos) para identificar problemas de nutrición y dar asesoría ad hoc? (iii) ¿Las ganancias en conocimiento se mantienen con el paso del tiempo? Por su parte, entre la población objetivo de la EsIAN y derivado de la formación para el desarrollo de habilidades a los prestadores de servicios de salud, se buscaba responder las siguientes preguntas: (i) ¿las beneficiarias obtienen monitoreo y asesoría nutricional durante el embarazo, lactancia y durante los cinco primeros años de vida del menor a través del sistema público de salud? (ii) ¿la información derivada de tal monitoreo y asesoría es recordada y comprendida por las beneficiarias? (iii) ¿produce cambios en las prácticas en torno a la nutrición durante el embarazo, lactancia y los primeros cinco años de vida del menor?

El esquema de desarrollo de habilidades que fue implementado tuvo una estructura de cascada que emplea técnicas de desarrollo de habilidades presenciales y un curso virtual por internet. La primera cascada estuvo dirigida a los formadores. Combina una sesión presencial de diez horas con un curso de modalidad virtual en el cual se contó con tutores en línea. La segunda cascada, que es la que se distribuyó ampliamente entre el personal del primer nivel de atención de salud, empleó exclusivamente un CD *offline*. Cada capacitador de los que participaron en la primera cascada brindó acompañamiento a cien alumnos de la segunda cascada. Este esquema fue diseñado por el Instituto Nacional de Salud Pública con el objetivo de que fuera factible su implementación a escala, en el contexto de los servicios sanitarios mexicanos en donde se había reconocido la existencia de un nivel muy alto de rotación de personal. Con recursos asociados a esta operación, se contrató al Instituto Nacional de Salud Pública de México para que proveyera la formación al personal de salud de la primera cascada en las tres entidades en las cuales se llevó a cabo la evaluación de este esquema, Chihuahua, Oaxaca y Veracruz. El diseño de esta evaluación fue contratado con recursos de cooperación técnica del Banco (en el marco de ME-T1235) y lo realizó un equipo de especialistas de la Universidad Iberoamericana.

Por diferentes razones de naturaleza técnica, el equipo de investigadores que lideró la evaluación recomendó no hacer una evaluación con asignación aleatorizada del tratamiento. Específicamente, la justificación desde un inicio tuvo que ver con la dificultad práctica de implementar un estudio aleatorizado en el contexto de un servicio de salud en donde: (a) no existe un registro nominal de pacientes; y (b) se busca evaluar una intervención en donde la población elegible (mujeres embarazadas y niños menores de cinco años) reciba servicios específicos de parte de los proveedores durante una ventana de intervención relativamente corta. De ahí que el estudio fue diseñado como una evaluación pre-post, que contemplaba varios levantamientos de información con muestras transversales y consecutivas de dos poblaciones

diferentes: los proveedores de salud y las titulares de PROSPERA. El supuesto que permitía atribuir los cambios que se esperaba observar en estas poblaciones al esquema de desarrollo de habilidades de la ESIAN es que, en un lapso corto, era el único cambio importante que ocurriría en la implementación de los servicios nutricionales.

La evaluación propuso cinco levantamientos de información: un levantamiento basal y dos levantamientos de seguimiento a muestras transversales de proveedores de salud que participaron en la segunda cascada de desarrollo de habilidades de la ESIAN; y un levantamiento basal y un levantamiento de seguimiento a muestras transversales de titulares de PROSPERA que estuvieran en la población objetivo de la ESIAN (mujeres embarazadas, lactantes y madres de niños menores de 0-5 años), asistentes a establecimientos de salud aleatoriamente seleccionados.

Los levantamientos basales se llevaron a cabo entre mayo y junio de 2016. La primera cascada de formación para el desarrollo de actividades ocurrió en agosto y septiembre de 2016 y las actividades de la segunda cascada, entre septiembre y octubre de ese mismo año. Después de la segunda cascada se llevó a cabo el segundo seguimiento al personal de salud. Tanto los levantamientos basales como las actividades subsecuentes (formación para el desarrollo de habilidades y levantamientos de seguimiento) experimentaron retrasos por varias causas, entre ellas, la veda electoral, problemas del sector salud en los estados del estudio, y sobre todo por el no haber logrado una aprobación la plurianualidad de estos contratos, lo cual resulta en la demora en la disponibilidad presupuestaria de los recursos para que el Programa concrete estos contratos. Esto obligó a posponer todas las actividades, incluyendo el levantamiento de las líneas de seguimiento, dado que era esencial mantener una distancia temporal sensible a los objetivos del estudio entre la formación para el desarrollo de habilidades y el levantamiento. Como resultado de estos retrasos, no todos los operativos de seguimiento asociados a este estudio llegaron a realizarse en el marco de la presente operación, ni se ha concluido la evaluación al término de esta operación. De los levantamientos programados, todos excepto uno se realizaron con recursos asociados a la presente operación. El último seguimiento de titulares, que se llevó a cabo durante el último trimestre de 2017, se programó realizar con el apoyo del Banco. Es importante mencionar además que originalmente se previó contratar en el marco de esta operación, sendos operativos de supervisión que acompañaran los levantamientos de información y garantizaran su calidad. Esto no se llevó a cabo dado que la licitación para este contrato fue declarada desierta. La ausencia de supervisión afectó a los levantamientos de estas dos líneas de base.

Los levantamientos a los proveedores de salud incluyeron encuestas a médicos, enfermeras y promotores de salud. La muestra contemplaba más de 500 establecimientos de salud de tres entidades, Chihuahua, Oaxaca y Veracruz. Los levantamientos a las titulares de PROSPERA se enfocaron en muestras transversales estratificadas en cuatro grupos: mujeres embarazadas, madres de niños de entre 0-5 meses de edad, madres de niños de entre 6-23 meses de edad y madres de niños de entre 24-59 meses de edad. Se contempló un tamaño muestral de alrededor de 4.500 mujeres. En el marco de la presente operación, se realizó la contratación de la Universidad Iberoamericana pues la evaluación estuvo a cargo de un equipo de investigadores de esa institución.

Un aspecto innovador de esta evaluación fue el uso de levantamientos telefónicos en las encuestas al personal de salud. Fue la primera vez que se trabajó a través de este medio en México. Se presentaron problemas en la implementación de la encuesta, por ejemplo, por desconfianza del personal a responder a la entrevista dado el contexto de inseguridad en el país, o por cambios en el número o errores de registro en los teléfonos de las personas de la muestra.

Esto resultó en tasas de respuesta menores al 50 por ciento. Aun así, esta experiencia deja lecciones valiosas de cara al uso de este método de levantamiento a futuro, el mismo que tiene el potencial de reducir significativamente los costos y simplificar la logística de un operativo de campo. De ahí que hubiera sido todavía más enriquecedor el poder haber acompañado este ejercicio por el operativo de supervisión, como se planeó originalmente.

A pesar de la alta tasa de no respuesta a las encuestas telefónicas, los investigadores hicieron algunos análisis de la consistencia de las respuestas obtenidas y de la calidad de los datos recogidos. Concluyeron que los datos podían usarse para hacer inferencias, aunque sin mayor desagregación.

La evaluación del primer levantamiento de seguimiento a proveedores de salud revela algunos resultados interesantes (Universidad Iberoamericana, 2016). El resto de esta sección resume los principales hallazgos. Al momento de la elaboración de este documento no se cuenta todavía con un informe de resultados sobre el levantamiento de seguimiento a titulares de PROSPERA que estuvieran en la población objetivo de la ESIAN.

Los resultados se organizan en cuatro bloques temáticos: introducción a la ESIAN, embarazo saludable, seguimiento al estado nutricional de los menores y lactancia y alimentación. Estos temas se abordaron en dos cuestionarios diferentes: uno para médicos y enfermeras y otro para promotores de salud. El levantamiento de seguimiento incluyó 1.853 entrevistas telefónicas, 759 de ellas a médicos, 880 a enfermeras y 214 a promotores de salud.

La Tabla 3 reporta los puntajes promedios para cada uno de los bloques de la encuesta, comparando los del primer seguimiento (posterior a la formación para el desarrollo de habilidades de la ESIAN) con los de la línea de base. Todos los puntajes se expresan en una escala del 1 al 10.

**Tabla 3. Resultados sobre conocimientos de proveedores, formación para el desarrollo de habilidades de la ESIAN**

	Basal			Final			Diferencia valor-p
	Media	DE	N	Media	DE	N	
<b>Conocimiento ESIAN</b>	<b>5.81</b>	<b>1.49</b>	<b>1,804</b>	<b>5.98</b>	<b>1.60</b>	<b>1,026</b>	<b>0.0032**</b>
Enfermera	5.55	1.48	878	5.71	1.62	476	0.0294**
Médico	6.09	1.45	750	6.68	1.37	346	0.0000***
Promotor	5.95	1.46	176	5.40	1.50	204	0.9998
<b>Embarazo saludable</b>	<b>6.52</b>	<b>0.81</b>	<b>633</b>	<b>6.84</b>	<b>0.91</b>	<b>405</b>	<b>0.0000***</b>
Enfermera	6.29	0.78	319	6.46	0.84	177	0.0143**
Médico	6.79	0.68	252	7.17	0.65	154	0.0000***
Promotor	6.62	1.08	62	7.04	1.15	74	0.0156**
<b>Estado nutricional</b>	<b>6.43</b>	<b>1.19</b>	<b>565</b>	<b>6.83</b>	<b>1.31</b>	<b>269</b>	<b>0.0000***</b>
Enfermera	6.02	1.16	279	6.36	1.20	113	0.0043***
Médico	6.92	0.98	233	7.21	1.17	89	0.0139**
Promotor	6.46	1.33	53	7.10	1.42	67	0.0061***
<b>Lactancia y alimentación</b>	<b>6.01</b>	<b>0.93</b>	<b>606</b>	<b>7.76</b>	<b>1.03</b>	<b>352</b>	<b>0.0000***</b>
Enfermera	5.71	0.75	280	7.54	1.01	186	0.0000***
Médico	6.01	0.72	265	8.17	0.87	103	0.0000***
Promotor	7.37	1.24	61	7.77	1.14	63	0.0334**

El levantamiento de la línea basal sugiere que existe un amplio margen de mejora en los conocimientos de los proveedores de salud en todas las áreas estudiadas, e independientemente del tipo de proveedor. En este sentido, la formación para el desarrollo de habilidades de la EsIAN tiene el potencial de apoyar una mejora en los conocimientos (y prácticas) por parte de este personal. El levantamiento intermedio sugiere una mejora modesta en los puntajes observados. La encuesta de seguimiento incluyó un módulo para recoger retroalimentación sobre el proceso de formación en sí. Este reveló que se percibe como útil, aunque los proveedores de salud enfrentan barreras tecnológicas y poca disponibilidad de tiempo para completarlo satisfactoriamente y de manera puntual.

Los resultados de la línea basal con las titulares de PROSPERA confirman las tendencias descritas en el párrafo anterior (Universidad Iberoamericana, 2017). El reporte sobre el cumplimiento de las prácticas recomendadas en cada una de las áreas de la EsIAN sugiere que existe un amplio margen de mejora, en particular en las áreas de embarazo saludable, estado nutricional y lactancia y alimentación. Por ejemplo, apenas un 56 por ciento de las mujeres embarazadas reporta haber recibido consejería sobre la prevención de la diabetes gestacional y un 61 por ciento sobre la prevención de la anemia. Solo 59 por ciento reporta haber recibido información sobre cuándo dar pecho después del parto. También existe confusión sobre la recomendación del número de meses para lactancia exclusiva. Ya entre el grupo de madres de niños de 24 a 59 meses se observan prácticas de alimentación no deseables, como un alto consumo de refrescos (36 por ciento en áreas urbanas y 25 por ciento en rurales) y de dulces y botanas (75 por ciento en áreas urbanas y 65 por ciento en rurales). Más del 30 por ciento de las madres piensan que sus hijos no deben alimentarse con huevos. En general, la entrega de los micronutrientes (suplemento Vitaniño) está entre el 84 y el 96 por ciento, según el grupo etario, mientras que la del suplemento calórico y de micronutrientes (Nutrisano) está en niveles de 63 y 71 por ciento.

En conclusión, la primera evidencia disponible parece ser consistente con una mejora en los conocimientos del personal de salud -médicos, enfermeras y promotores- posterior a la formación para el desarrollo de actividades de la EsIAN y que puede atribuirse a los conocimientos adquiridos a través de la estrategia. No obstante, hace falta contar con el segundo seguimiento de proveedores y también con el seguimiento de titulares PROSPERA para poder tener resultados conclusivos al respecto, no solo sobre la magnitud de los impactos sino también sobre su costo-efectividad.

*Evaluación de los nuevos apoyos de secundaria y media superior y de la entrega de la beca directamente al estudiante y estudio cualitativo para entender las decisiones de los jóvenes respecto al estudio y al trabajo*

La evaluación de impacto del piloto de *Cambio de Receptor de Becas de Educación Media Superior* tuvo como objetivo identificar los impactos educativos y económicos del cambio en la persona receptora de la beca educativa, de la beneficiaria titular al joven becario. Bajo el esquema propuesto para este piloto, el estudiante beneficiario inscrito en los grados 1 a 3 del nivel medio superior, recibiría de forma directa, por medio de una tarjeta de débito del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), los apoyos del componente educativo de PROSPERA. Para evaluar este cambio, se utilizó un diseño experimental con asignación aleatoria del tratamiento al nivel de la escuela. Este diseño permite la comparación del resultado promedio de la población que entró al esquema de cambio de receptor (grupo de tratamiento) con el de un grupo que mantiene la estructura de pago tradicional (grupo de control). Araujo et

al. (2017) presenta un resumen detallado de los resultados de la evaluación de esta innovación en la estructura de apoyos de PROSPERA.

En base a criterios operativos del Programa, se eligió como unidad de aleatorización la escuela de educación media superior, donde todos los jóvenes beneficiarios inscritos en una escuela son asignados al grupo de tratamiento o control. Las escuelas elegibles para el piloto fueron aquellas que ofrecían los grados correspondientes al nivel medio superior y que estuvieran situadas a una distancia máxima de 5 km de distancia de una sucursal BANSEFI. La selección de la muestra de escuelas que participaron en el piloto se hizo en dos etapas. En la primera etapa, se eligieron el Estado de México<sup>4</sup> y otras siete entidades federativas, con probabilidad proporcional a la cantidad total de becarios elegibles. Los ocho estados que componen la muestra son entonces: México, Baja California, Chiapas, Durango, Hidalgo, Puebla, Veracruz y Zacatecas. En la segunda etapa, sobre el universo de escuelas elegibles, se eligió una muestra de estudio que consistía en 1.250 escuelas, asignadas de manera aleatoria: 625 al grupo de tratamiento y 625 al grupo control, cada una con igual probabilidad entre todas las escuelas elegibles en las 8 entidades del piloto. La muestra efectiva de escuelas que se emplea en el análisis se compuso de 1.178 escuelas, 596 de tratamiento y 582 de control<sup>5</sup>. El total de becarios matriculados en estas escuelas para el inicio del año lectivo 2015-2016 era de 143.023, de los cuales 51,4% se encontraban en escuelas de control y 48,6% en escuelas de tratamiento.

La base de datos utilizada para el análisis de línea de base es el resultado de la consolidación de tres fuentes de datos administrativos que, por su riqueza en términos de información, suplieron la necesidad de levantar una línea basal: (i) el padrón de beneficiarios de PROSPERA matriculados en el ciclo escolar 2015-2016 en las escuelas asignadas a los grupos de tratamiento y control; (ii) la más reciente Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH) disponible entre 2005 y 2015, para los becarios matriculados en el ciclo escolar 2015-2016 en las escuelas asignadas a los grupos de tratamiento y control<sup>6</sup>; y (iii) Los resultados de la prueba educativa estandarizada ENLACE 2012 para los beneficiarios matriculados en el ciclo escolar 2015-2016 en las escuelas asignadas a los grupos de tratamiento y control.

La integración de esta línea de base permitió comprobar la validez del diseño experimental al poder corroborar el balance en características observables entre los grupos de tratamiento y control. Las variables para las cuales se estimó el balance incluyen: características de la escuela, disponibilidad de la información, características del becario y de su hogar. Este análisis confirmó que el proceso de asignación aleatoria generó grupos de tratamiento y control que son comparables en ausencia de la intervención.

Para el análisis de impacto post-intervención se levantó una encuesta de seguimiento, en la cual se entrevistó a titulares, jóvenes becarios y sus hermanos menores<sup>7</sup> de todas las escuelas del piloto. Esta encuesta fue realizada con recursos asociados al componente 2 del presente Proyecto. La selección de esta submuestra fue aleatoria. Estuvo conformada en promedio por

---

<sup>4</sup> La elección del Estado de México como unidad auto-representada en la primera etapa se debe a que en ese estado se concentra cerca del 14% de los becarios elegibles.

<sup>5</sup> Luego de la selección inicial, se eliminaron de la muestra un total de 72 escuelas por diferentes criterios operativos: con los datos actualizados del ciclo escolar 2015-2016 salieron de la muestra las escuelas que ese ciclo no tenían becarios PROSPERA matriculados, las que ya no se encontraban en el catálogo oficial de la SEP y aquellas que ya no tenían una sucursal BANSEFI a menos de 5 km de distancia. Estos criterios sirvieron para ajustar tanto el grupo de tratamiento como el de control.

<sup>6</sup> Si bien se toman las ENCASEH de 2005 a 2015, es importante aclarar que más del 70% de la muestra se concentra en las ENCASEH de los últimos cinco años.

<sup>7</sup> Únicamente se entrevistó un hermano menor por hogar, con la condición de que este estuviera presente y residiera en el hogar donde se realizó la entrevista.

cuatro becarios por grado (dos hombres y dos mujeres) y doce por escuela. La muestra incluía un total de 12.504 becarios objetivo y 10.685 becarios de reemplazo. Durante el levantamiento se entrevistaron a 11.684 jóvenes becarios (10.376 de la muestra objetivo y 1.305 de la muestra de reemplazos), 11.505 titulares y 2.116 hermanos menores, pertenecientes a 1.158 escuelas. La supervisión técnica de este levantamiento fue contratada con recursos de cooperación técnica del Banco (ME-T1235) y se llevó a cabo oportunamente. Jugó un papel esencial para identificar y corregir problemas durante el levantamiento, en estrecha colaboración con el equipo de PROSPERA.

El análisis de impacto tomó en cuenta principalmente los resultados sobre deserción escolar utilizando como fuente primaria de información la encuesta. Además, se analizaron impactos secundarios sobre posibles comportamientos de riesgo en los que potencialmente podrían incurrir los jóvenes. Los resultados de impacto se estimaron con la siguiente regresión:

$$Y_i = \beta + \gamma T_i + \alpha \vec{X} + \varepsilon_i$$

Donde  $Y_i$  es la variable de resultados,  $T_i$  es variable dicótoma que toma el valor de 1 si el becario está matriculado en una escuela asignada al grupo de tratamiento y  $\vec{X}$  representa el vector de variables de control que incluyen: edad, género, educación de los padres, un índice de riqueza basado en la tenencia de activos, la composición etaria del hogar, efectos fijos de encuestador y de estado. El coeficiente de interés es por lo tanto  $\gamma$ , que denota la diferencia de medias entre los grupos de tratamiento y control. En todos los análisis se corrigen los errores estándar por conglomerados de escuela.

Las estimaciones de los impactos sobre las variables educativas y comportamientos de riesgo de los becarios se presentan en la Tabla 4, desagregados además por género y grado. El análisis muestra que el cambio de receptor de la beca tuvo un efecto negativo y significativo sobre la probabilidad de deserción de 1.5 puntos porcentuales. Para el grupo de control, que mantuvo el esquema de pagos vigente donde la titular beneficiaria es la receptora directa de la beca, la tasa de deserción es de 10.4 por ciento, por lo tanto, el impacto promedio del Programa equivale a una reducción del 15 por ciento en la tasa de deserción. Este efecto es mayor para los hombres que para las mujeres, y está principalmente concentrado en los becarios que al momento de recibir la tarjeta se encontraban en segundo grado de preparatoria. En términos de otras variables de resultado en educación como graduación y entrada a educación superior no se encuentran efectos significativos. Es plausible que la ausencia de estos efectos se deba a que la población que podía haberse graduado y transitado a educación superior durante el periodo en que se llevó a cabo esta evaluación -es decir, quienes estaban matriculados en tercer grado de educación media superior en línea de base- apenas habían recibido el tratamiento evaluado (es decir, el cambio de receptor de la beca) durante los bimestres del ciclo educativo previo a su graduación.

Además de las reducciones en deserción, el transferir la beca directamente a los jóvenes no genera aumentos en la proporción de becarios incurriendo en conductas de riesgo. No existen efectos significativos sobre la probabilidad de fumar, consumir alcohol o cualquier tipo de sustancia psicoactiva o droga. Además, no tiene efectos sobre el inicio de la vida sexual de los becarios ni de que estén sexualmente activos o no. Finalmente se puede ver un efecto positivo y levemente significativo del uso de anticonceptivos para los becarios de segundo grado de preparatoria.

**Tabla 4. Impactos del piloto de cambio de receptor de los apoyos PROSPERA**

Variable	Todos	Hombres	Mujeres	Grados EMS		
				Primero	Segundo	Tercer
<b>Educación</b>						
Deserción	-0.015** (0.006)	-0.019** (0.009)	-0.015* (0.008)	-0.013 (0.011)	-0.023** (0.011)	-0.009 (0.008)
Graduación	0.008 (0.014)	0.023 (0.020)	0.001 (0.020)	- -	- -	0.008 (0.014)
Entrada - Educación Superior	-0.001 (0.019)	0.002 (0.028)	-0.002 (0.029)	- -	- -	-0.001 (0.019)
<b>Conductas de Riesgo</b>						
Fuma = 1	-0.007 (0.007)	-0.016 (0.011)	-0.002 (0.009)	0.001 (0.012)	-0.009 (0.013)	-0.005 (0.013)
Consume bebidas alcohólicas = 1	-0.003 (0.008)	-0.009 (0.013)	0.009 (0.011)	-0.003 (0.013)	0.002 (0.014)	0.002 (0.015)
Consume drogas = 1	0.000 (0.003)	-0.000 (0.005)	0.001 (0.004)	0.004 (0.006)	0.001 (0.006)	-0.008 (0.006)
Inicio vida sexual	-0.002 (0.009)	0.006 (0.013)	-0.009 (0.012)	-0.008 (0.014)	-0.004 (0.015)	-0.001 (0.017)
Sexualmente activo	0.008 (0.011)	0.009 (0.016)	0.026 (0.016)	0.029 (0.026)	-0.016 (0.020)	0.003 (0.019)
Uso de anticonceptivos	-0.005 (0.014)	0.004 (0.016)	-0.015 (0.027)	-0.045 (0.031)	0.042* (0.025)	-0.023 (0.023)
Observaciones	11,684	5,735	5,949	4,165	3,897	3,622
Escuelas de Tratamiento	588	557	572	550	546	546
Escuelas de Control	570	542	549	537	533	521

Esta evaluación fue acompañada por dos estudios cualitativos, uno previo a la implementación del cambio de receptor y otro que se llevó a cabo durante el último trimestre de 2016, en paralelo con el levantamiento de la encuesta de seguimiento. Los dos estudios se enfocaron en los mismos estados en los cuales se estaba implementando el piloto. El estudio cualitativo de seguimiento (*Cocoa Consulting and Coaching, 2016*) es consistente con los resultados de la evaluación de impacto y concluye que el cambio de receptor de beca favorece la permanencia escolar y reduce el riesgo de abandonar la escuela. Este estudio encuentra que el efecto del cambio de receptor es más pronunciado entre los becarios varones, primogénitos, que se encuentran en la mitad del bachillerato, pues reduce las presiones para que inicien su vida laboral. También concluye que el cambio de receptor no acelera decisiones de independizarse del núcleo familiar. Además, tampoco se han desatendido los gastos educativos de los hermanos de los becarios. En cuanto a la implementación del cambio de receptor, el estudio cualitativo concluye que este tiene un nivel alto de aceptación y entendimiento, en particular entre los becarios con mayor autonomía. Para los equipos de PROSPERA, la implementación de este cambio significó importantes retos operativos, relacionados con la atención directa a los jóvenes becarios, la información, y el acceso de los jóvenes a los servicios bancarios. Este estudio

destaca que la infraestructura de BANSEFI presenta serios problemas para los jóvenes becarios: los cajeros son insuficientes, las sucursales no siempre son de fácil acceso, el retiro del apoyo en ventanilla se dificulta cuando los menores no cuentan con una identificación oficial, los tiempos de espera son largos. Como resultado, los jóvenes retiran sus apoyos con mayor frecuencia en supermercados o en cajeros de otras instituciones bancarias, pagando más en comisiones.

A manera de conclusión, se observa que la evaluación experimental y el estudio cualitativo del piloto de cambio de receptor atribuyen de manera creíble que éste tuvo impactos significativos en la reducción de la deserción escolar y que no incrementó la frecuencia de comportamientos de riesgo entre los jóvenes becarios. Los indicadores de la matriz de resultados del Proyecto, referenciados en la Tabla 2 como Indicadores 2.5 y 2.6, aunque tienen como población de referencia a todos los becarios de PROSPERA, también apuntan en la dirección de mejoras en el porcentaje de becarios que, habiéndose graduado del nivel secundario, completan tres años más tarde el bachillerato o la educación media superior.

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

Al momento de la elaboración de este documento, no se han identificado resultados imprevistos durante el diseño del Proyecto y que se puedan documentar en este informe.

No obstante, durante la vida de este Proyecto y en el marco del diálogo activo que el Banco mantuvo con PROSPERA durante su implementación, se dio inicio a dos actividades de asistencia técnica adicionales que se llevaron a cabo con recursos de cooperación técnica y de trabajo analítico sectorial del Banco y que fueron implementadas directamente por un equipo de especialistas del Banco y en estrecha colaboración con PROSPERA.

La primera de estas actividades es la evaluación del Modelo Urbano, un esquema alternativo de becas en los niveles secundario y medio superior, que se implementó en 263 localidades urbanas, y que consistió en incrementar los montos de los apoyos educativos en un 25 por ciento y eliminar los apoyos para el nivel primario. Empleando datos administrativos y una estrategia de identificación de diferencias en diferencias, se encontró que el Modelo Urbano incrementó las tasas de graduación y redujo la deserción de manera significativa entre la cohorte de jóvenes que se beneficiaron de este modelo desde su inicio. Los resultados de este trabajo se describen en detalle en Araujo et. al (2017a). Esta actividad fue llevada a cabo por el Banco a través de recursos de cooperación técnica no reembolsable y de tiempo de los especialistas que lideraron el análisis. En conjunto con los hallazgos que se han documentado del piloto de cambio de receptor de apoyos educativos, estos resultados proveen evidencia contundente para que el Programa pueda refinar su esquema de incentivos y alinearlos mejor con los objetivos de reducir la deserción en secundaria y media superior y de incrementar la graduación del bachillerato.

La segunda actividad tiene que ver con el apoyo a PROSPERA en una de las actividades programadas por motivo de los 20 años del Programa, el seguimiento de dos cohortes de adultos jóvenes que fueron parte de la muestra de la evaluación de impacto experimental que inició en el año 1997 en zonas rurales (cuando el Programa se llamaba Progresía). Estas dos cohortes - los nacidos durante los tres primeros años de vida del Programa y aquellos que transitaban de primaria a secundaria- son las que han reflejado impactos de corto y mediano plazo en las evaluaciones previas (Schultz, 2004; Gertler, 2004). De ahí que este seguimiento permitirá evaluar si los impactos de la exposición diferenciada al Programa durante un periodo de 18 meses y durante estos momentos críticos en la formación del capital humano, se mantienen 20 años más tarde. Al momento de la elaboración de este informe, se encuentra todavía en campo el levantamiento de la encuesta de largo plazo a una muestra de casi siete mil adultos

jóvenes que es la que se analizará para responder estas preguntas. Los resultados preliminares sugieren que el esfuerzo de recontacto tuvo un nivel de éxito destacado. Aun sin haber concluido el operativo de campo, se ha logrado recoger información sobre cerca de un 90 por ciento de los adultos jóvenes de la muestra objetivo. Este operativo se llevó a cabo con recursos del Banco, tanto de cooperación técnica como de trabajo económico sectorial.

### **3.3 Eficiencia**

De las dos áreas técnicas en las cuales se concentró la ejecución de este Proyecto, la estrategia de desarrollo de habilidades de la ESIAN y el cambio de receptor de los apoyos educativos de PROSPERA, al momento de la elaboración de este informe, solo en la segunda de ellas se cuenta con resultados de impacto que permiten revisar el análisis de costo beneficio que se había realizado ex ante. Como se explicó anteriormente, debido a los retrasos que se produjeron en la implementación de la formación para el desarrollo de habilidades de la ESIAN y su respectiva evaluación, habrá que esperar los resultados completos de los levantamientos de seguimiento de proveedores de salud y de titulares PROSPERA antes de poder hacer un análisis similar para este Proyecto.

De ahí que esta sección resume únicamente el análisis de costo beneficio para el piloto de cambio de receptor del apoyo PROSPERA. Desde el diseño de la evaluación de impacto de este piloto, se hicieron algunos supuestos sobre cuál sería el efecto mínimo que se requeriría lograr con este cambio para justificar un beneficio social mayor o igual a su costo marginal. Este ejercicio se describe en detalle en Martínez et al. (2015).

La valorización de los beneficios en escolaridad que resultarían de esta intervención se hizo ex ante tomando en cuenta únicamente los beneficios individuales esperados que recibiría el joven al completar más años educativos. Se asumió una tasa de retorno educativo de 5 y 8%, siguiendo análisis existentes sobre los retornos educativos en México (Ordaz, 2007 y Morales-Ramos, 2011). Además, se tomó como referente el nivel de ingreso determinado por el salario mínimo establecido por INEGI en 2012 (INEGI, 2013), diferenciando entre los ámbitos rural y urbano y asumiendo un horizonte de ingresos laborales de 47 años (entre los 18 y los 65 años). Los costos asociados al cambio de receptor, desde la perspectiva de PROSPERA, son los costos de transferencia de apoyos al receptor adicional de la beca en el hogar (es decir, los costos adicionales a los de realizar la transferencia a la madre titular) y, según información proporcionada por la CNP el costo unitario de la transferencia de recursos (incluyendo el IVA) era 33.29 pesos para transferencias con tarjetas BANSEFI en zona urbana y de 37.03 pesos en zona rural. Además, se empleó una tasa de descuento de 12 por ciento anual. Con esos supuestos, se estimó que este proyecto tendría un beneficio neto positivo si es que el cambio de receptor se tradujera en un impacto de entre 1.8 y 3.1 puntos porcentuales. Estos fueron los parámetros empleados para determinar el tamaño muestral durante el diseño de la evaluación. Los resultados de la primera medición de seguimiento que fueron descritos anteriormente muestran impactos de entre 1.5 y 2.3 puntos porcentuales sobre la deserción escolar, es decir, están en el rango empleado para el cálculo del efecto mínimo detectable. Estos impactos se han medido a menos de un año de haberse iniciado la implementación del piloto. Si se considera que la deserción es un proceso estacional, que experimenta caídas mayores en la transición entre grados, y que además se acumula en el tiempo, es de esperar que estos impactos aumenten en magnitud cuando se analicen los datos del segundo levantamiento de seguimiento (programado para el último trimestre de 2017). Con los resultados de esta evaluación y tomando en cuenta los costos efectivos de implementación de esta innovación, será viable realizar un análisis de costo beneficio completo para este piloto. No obstante, al momento de la elaboración de este

documento, la evidencia presentada es consistente con resultados alentadores de esta innovación en material de eficiencia.

La Tabla 5 resume la estructura de costos del Proyecto, al momento de su cierre. A lo largo del periodo de ejecución del Proyecto se solicitaron y aprobaron ocho recategorizaciones de recursos desde el primer al segundo componente del Proyecto, relacionadas con la cancelación y demora de algunas de las actividades de evaluación comprendidas como parte del componente 2 y que se previó cubrir con esta operación. Las razones para los cambios en las actividades y su cronograma de ejecución que tuvieron implicaciones sobre las áreas de trabajo específicas que se llevaron a cabo con recursos asociados al Proyecto se describieron antes y explican por qué, al término de su ejecución, hubo una reasignación importante de recursos desde el segundo al primer componente, el mismo que pasó del 2,5% a apenas el 0,26% del total del monto del préstamo.

La Tabla 2 destaca que el indicador de producto 2.1, Número anualizado equivalente de personas que recibieron apoyos condicionados al cumplimiento de sus corresponsabilidades en educación, salud y nutrición, tuvo un valor significativamente mayor al proyectado al inicio de la operación. Este cambio resulta de dos factores. Por un lado, como se mencionó anteriormente, a lo largo de la ejecución del Proyecto hubo ocho reasignaciones del componente 2 al componente 1, resultando en un aumento del monto disponible para el pago de apoyos. Por otro lado, durante los tres años y medio de ejecución de este Proyecto, el peso mexicano experimentó una devaluación considerable. En concreto, el tipo de cambio llegó a valer más de 60 por ciento más de lo que valía durante el diseño y aprobación de la operación. Por estos dos motivos, los recursos del componente 1 permitieron cubrir un mayor valor de transferencias y, como resultado, los apoyos llegaron a un mayor número de personas.

El Proyecto tuvo una calificación satisfactoria según la metodología de desempeño de proyectos utilizada por el Banco. Dicha metodología mide cinco índices que se combinan en un indicador sintético<sup>8</sup>. Los índices miden desviaciones en términos de costo y tiempo con respecto al plan acumulado, al plan anual del Proyecto y a la planificación de la duración del Proyecto estimada cuando éste logró su elegibilidad. El Proyecto estuvo clasificado como satisfactorio en todos los años de su ejecución. El Proyecto no tuvo cambios sustantivos en los productos ni metas y se lograron casi todos los productos. El Proyecto logró desembolsar la totalidad de sus recursos de financiamiento dentro del plazo original para último desembolso. La Tabla 6 presenta los indicadores de desempeño según la metodología del Banco.

---

<sup>8</sup> Los cinco indicadores de desempeño son: (i) desembolsos históricos acumulados por el proyecto y comparado con la curva de desembolso histórica de 10 años de desembolsos en todos los proyectos de Argentina; (ii) índice de costo de desempeño anual, CPI (a); (iii) índice de costos de desempeño acumulado, CPI; (iv) índice de cronograma anual, SPI(a); e (v) índice de cronograma acumulado, SPI. El Proyecto se considera satisfactorio cuando tiene su indicador sintético es igual o mayor a 2.5.

**Tabla 5. Costos del Proyecto**

<b>1. Apoyos condicionados</b>							
<b>Productos</b>		<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>costo</b>
Número anualizado equivalente de personas que recibieron apoyos condicionados al cumplimiento de sus responsabilidades en educación, salud y nutrición.	P	120,000,000	200,000,000	273,732,159	-	-	593,732,159
	P(a)	120,000,000	200,000,000	141,377,195	72,405,838	634,000	598,531,144
	A	252,354,964	198,084,595	122,257,035	25,200,550	565,955	598,463,099
<b>2. Fortalecimiento de las evaluaciones de impacto y estudios del Programa</b>							
<b>Productos</b>		<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>costo</b>
Informe de evaluación de alternativas de esquemas de desarrollo de habilidades de la ESIAN aprobado por el CONEVAL	P	0	566,769	566,769	-	-	1,133,538
	P(a)	0	566,769	566,769	566,169	-	566,169
	A	0	-	0	601,110	67,829	668,939
Informe de evaluación cualitativa de nueva estructura de apoyos escolares de PROSPERA aprobado para publicación (con título "Informe Final del Seguimiento de la Evaluación Cualitativa del Nuevo Esquema de Entrega de Becas")	P	0	0	402,305	-	-	402,305
	P(a)	0	0	402,305	402,305	0	85,515
	A	0	-	0	85,515	-	85,515
Informe de evaluación de nueva estructura de apoyos escolares de PROSPERA aprobado por el CONEVAL	P	0	0	2,858,502	-	-	2,858,502
	P(a)	0	0	2,858,502	2,858,502	0	817,387.90
	A	0	-	0	782,447	-	782,447
<b>Total</b>							
Costo Total	P	120,000,000	200,762,638	279,237,362	0	0	600,00,000
	P(a)	120,000,000	200,762,638	146,882,398	76,232,814	634,000	599,965,275
	A	252,354,964	198,084,595	122,257,035	26,669,622	633,784	600,000,000

**Tabla 6: Indicadores de Desempeño del Proyecto**

Índices	2013	2014	2015	2016	2017
SPI	1,73	2,12	1,74	1,86	1,86
SPI a	1,73	1,69	1,24	0,94	1,00
CPI	0,82	1,51	1,82	1,86	1,86
CPI a	0,82	1,70	1,30	1,01	1,00
Clasificación	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio

### 3.4 Sostenibilidad

En materia de sostenibilidad, hay tres aspectos que destacar.

El primero de ellos tiene que ver con la continuidad del apoyo técnico del Banco en las dos áreas en las cuales se concentró la ejecución de este Proyecto, la estrategia de desarrollo de habilidades de la ESIAN y el cambio de receptor de los apoyos educativos de PROSPERA. Aunque las dos evaluaciones en marcha no llegaron a concluirse durante la vida de este Proyecto, se dará continuidad al apoyo técnico y financiero del Banco. Esto garantiza la sostenibilidad de estos esfuerzos y también da continuidad al apoyo técnico brindado por el Banco. También la más reciente cooperación técnica no reembolsable aprobada por el Banco para el apoyo a la agenda de evaluaciones y estudios de PROSPERA (ME-T1335) dará continuidad a actividades clave para que estas evaluaciones culminen con éxito, por ejemplo, el apoyo a la supervisión de la segunda encuesta de seguimiento para el piloto de cambio de receptor.

El segundo aspecto relacionado a la sostenibilidad de este Proyecto tiene que ver con la posibilidad de que los resultados de las evaluaciones se traduzcan en mejoras concretas en el diseño e implementación del Programa. En el caso de la estrategia de desarrollo de habilidades de la ESIAN, aunque ésta ya se implementa a escala nacional, se espera que la evaluación identifique aspectos específicos para el fortalecimiento del modelo de desarrollo de habilidades. En el caso del piloto de cambio de receptor, si los resultados del segundo seguimiento de la evaluación de impacto confirman que este esquema tiene impactos importantes en la reducción de la deserción en el bachillerato y no tiene efectos negativos sobre otras medidas de bienestar de los jóvenes becarios y de sus familias, entonces se esperaría que este esquema pudiera llevarse a escala nacional, como parte de una reforma del diseño de la estructura de apoyos condicionados. Existen aspectos operativos relacionados a la implementación de este esquema a escala que se han ido identificando (en las evaluaciones y en el diálogo con el Programa) y, por esta razón, con el apoyo del Banco, se ha previsto llevar a cabo un estudio operativo y de procesos que permita identificar las principales dificultades, así como proponer soluciones para éstas.

Un tercer aspecto tiene que ver con las áreas de trabajo que se propusieron durante el diseño de este Proyecto pero que no pudieron implementarse durante su ejecución, en particular: (a) el Sobre muestreo de la población de PROSPERA en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares y/o en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo; y (b) la Evaluación de diferentes alternativas operativas para el modelo de desarrollo infantil temprano. Estos dos temas siguen siendo aspectos relevantes para el fortalecimiento de PROSPERA y sería recomendable volver a considerarlos cuando las condiciones de factibilidad de su implementación sean más favorables.

## **IV. CRITERIOS NO CENTRALES**

### **4.1 Alineación Estratégica**

El Proyecto estuvo alineado con las prioridades de financiamiento definidas en el Noveno Aumento General de Recursos-GCI-9 (AB-2764), al concentrarse en el apoyo a un programa que contribuye a reducir la pobreza y promover la equidad a través de inversiones en el capital humano. También estuvo alineado con los objetivos regionales de desarrollo en el área de política social para la equidad y la productividad y con el marco sectorial de pobreza y protección social (GN-2784-5), en cuyas líneas de acción se destaca el desarrollo y evaluación de innovaciones en los programas de transferencias monetarias condicionadas que mejoren su eficiencia distributiva y las sinergias con otros sectores. El Proyecto también fue coherente con la Estrategia del Banco en el País para 2013-2018, la misma que impulsa el desarrollo productivo, social y territorial para el aumento potencial del crecimiento económico a través del trabajo en protección social, salud, y otros sectores.

### **4.2 Monitoreo y Evaluación**

#### **a. Diseño del M&E**

Los indicadores de resultado que fueron identificados durante el diseño del Proyecto estuvieron alineados con las áreas de trabajo definidas en ese momento y algunos debieron eliminarse en respuesta a los cambios que experimentó el Proyecto durante su ejecución. De la misma manera, con el avance en la implementación se tomaron decisiones que acotaron las áreas de trabajo principales a ciertas zonas geográficas. Por ejemplo, el piloto de cambio de receptor de los apoyos educativos se enfocó en una muestra de 1.178 escuelas en ocho entidades federativas. De ahí que, ex post, se podría haber acotado los indicadores relevantes (2.5 y 2.6 en la Tabla 2 o Porcentaje de becarios y becarias activos(as) de PROSPERA con secundaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan educación media superior tres años después) a esas escuelas. Esto es técnicamente factible pero probablemente hubiera demandado mayor tiempo y coordinación por parte de los equipos técnicos del Programa que producen estos indicadores. De igual manera, se pensaría que el indicador de porcentaje de los beneficiarios activos de PROSPERA que padecen desnutrición crónica (2.7 en la Tabla 2) pudo haberse acotado a los tres estados en donde se realizaría la evaluación de la estrategia desarrollo de habilidades de la EsIAN. No obstante, dado que la medición final de desnutrición en el Proyecto no proviene de una encuesta con representatividad estatal (ya que ésta no existe, se podría argumentar que el indicador propuesto respondía a la disponibilidad de información).

En lo que respecta a los indicadores de producto que consisten en informes concluidos y aprobados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL (en la Tabla 2, 1.1 Informe de evaluación de alternativas de esquemas de desarrollo de habilidades de la EsIAN aprobado por el CONEVAL; 1.2 Informe de evaluación cualitativa de nueva estructura de apoyos escolares de PROSPERA aprobado para publicación; y 1.3 Informe de evaluación de nueva estructura de apoyos escolares de PROSPERA aprobado por el CONEVAL) y a los indicadores de resultado que tienen que ver con aprobaciones de reformas por parte del Comité Técnico de PROSPERA (en la Tabla 2, 2.1 Nueva estructura de apoyos escolares de PROSPERA sometida a aprobación del Comité Técnico, a partir de los resultados de la evaluación del programa piloto de referencia y 2.2 Mejoras al esquema de desarrollo de habilidades y comunicación de la EsIAN sometidas a aprobación del Comité Técnico para su expansión a toda la población beneficiaria de PROSPERA, con base en la evaluación de esquemas alternativos), se concluye que estos indicadores son apropiados como hitos de avance en las actividades propuestas. Sin embargo, también se reconoce que al momento del diseño del Proyecto se tuvo una proyección temporal

más optimista y se pensó que estos estudios estarían totalmente concluidos en tres años. En la práctica, durante la ejecución, hubo razones técnicas y presupuestarias que retrasaron la ejecución de estas evaluaciones y no se logró cumplir con estos hitos en un plazo de tres años. No obstante, los proyectos han tenido continuidad y eventualmente se lograrán esos resultados y productos.

#### **b. Implementación del M&E**

El monitoreo de los indicadores de la matriz de resultados se llevó a cabo de manera eficiente y en estrecha colaboración con el Programa, que maneja una base de datos del padrón de beneficiarios muy sofisticada que permite la construcción periódica de este tipo de variables.

En lo que se refiere a las evaluaciones de impacto en sí mismas, hay dos factores que afectaron su implementación, ocasionando retrasos e incluso poniendo en riesgo la calidad del trabajo final. El primero de ellos es la dificultad de conseguir la aprobación de presupuestos plurianuales para ejercicios como la implementación y evaluación de un piloto que requiere de continuidad durante al menos dos años para su ejecución. Por ejemplo, la evaluación de diferentes alternativas operativas para el modelo de desarrollo infantil temprano que originalmente se identificó como parte del componente 2 durante el diseño de este Proyecto, tuvo que abandonarse porque su implementación no era factible sin un compromiso presupuestario plurianual por parte de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud. De igual manera, los levantamientos de encuestas tanto para la evaluación del piloto de cambio de receptor como para la evaluación del esquema de desarrollo de habilidades de la ESIAN pudieron haberse contratado con un horizonte plurianual, dando mayor flexibilidad y continuidad al trabajo y, como resultado, corroborando a su calidad técnica.

Ante la ausencia de contratos plurianuales, la segunda dificultad que enfrentaron todas las actividades contempladas bajo el componente 2 de este Proyecto tiene que ver con el ciclo presupuestario del país, según el cual los recursos para la contratación de servicios de consultoría y no consultoría están disponibles muy tarde en el año, con lo cual los contratos -que deben concluir al final del año calendario- apenas pueden empezar a procesarse al inicio del segundo semestre y entran en vigencia durante los últimos cuatro o cinco meses del año). Esto obliga a recortar significativamente los cronogramas de implementación de estas actividades y tiene consecuencias sobre su calidad, en especial cuando se trata de encuestas grandes como las programadas en este Proyecto que, por su naturaleza, requieren de tiempos más largos.

#### **c. Utilización del M&E**

Los resultados de las dos evaluaciones que se están apoyando con este Proyecto pueden tener implicaciones importantes de cara al diseño e implementación de dos de los componentes centrales de PROSPERA, los apoyos educativos y los temas nutricionales. A lo largo de la supervisión del Proyecto y del desarrollo de estas evaluaciones se han realizado múltiples reuniones con PROSPERA para discutir su evolución y primeros resultados. Sin embargo, dado que al término del Proyecto ninguno de las dos evaluaciones ha llegado a término, no han tenido incidencia directa en reformas de los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos dentro del Programa.

### **4.3 Uso de Sistemas de Países**

Durante la ejecución de este Proyecto, los aspectos financieros estuvieron enfocados en promover un mayor uso de los sistemas de controles internos y externos del país y del ejecutor, simplificando los requisitos para la rendición de gastos relacionados con los pagos de los apoyos bajo el componente 1.

En materia de control interno, este Proyecto contó con la supervisión del Órgano Interno de Control (OIC), dependiente de la Secretaría de la Función Pública (SFP). La SFP, es la dependencia del Ejecutivo Federal responsable del control interno en la Administración Pública Federal y tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás leyes.

Con respecto al control externo, éste fue llevado a cabo por auditores externos elegibles para el Banco y en coordinación con la SFP, utilizando para tales efectos los Términos de Referencia armonizados entre la SFP y los Organismos Financieros Internacionales, de los cuales el Banco forma parte.

En términos presupuestales, se descansó en la información del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) del Gobierno Federal, el cual permite, entre otros aspectos registrar y controlar la ejecución presupuestaria en tiempo real, así como generar pagos de manera electrónica. Con respecto a la contabilidad, ésta se llevó a cabo en el Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP), mediante el cual se lleva el registro de movimientos de todas las dependencias del sector central de la Administración Pública Federal. El SICOP tiene una interfase con el SIAFF, el cual lo alimenta con los movimientos presupuestarios y cuentas por liquidar certificadas, entre otros. De manera complementaria, para efectos de un control contable más detallado del Proyecto se empleó el sistema CONTPAQ, el cual, si bien no es de uso regular en el Gobierno Federal ni hace parte de los Sistemas País, sí resultó muy útil permitiendo al Ejecutor obtener registros contables a un nivel mayor de desagregación.

### **4.4 Salvaguardias Ambientales y Sociales**

Este Proyecto fue clasificado como categoría “C” de acuerdo con la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente (OP-703) ya que no se previeron impactos de esta naturaleza. Por esta razón, no se requirió implementar salvaguardias durante la ejecución de la operación.

## **V. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES**

### **5.1 Lógica vertical**

Un hallazgo muy positivo de la implementación de este Proyecto fue la apertura y adaptabilidad del Programa para implementar innovaciones -como el cambio de receptor de los apoyos educativos- y evaluarlas cuidadosamente. En este sentido, destaca el gran compromiso de los equipos técnicos y operativos del Programa durante el diseño e implementación de estas actividades, que resultaron en su implementación exitosa y sin los cuales no hubiera sido posible alcanzar los resultados logrados.

Los dos principales cambios que experimentó la matriz de resultados resultaron de la decisión, consensuada con el Programa, de no incluir dentro de esta operación de préstamo, dos áreas de trabajo que habían sido identificadas durante el diseño del Proyecto: el sobre muestreo de la población beneficiaria de PROSPERA en una de las encuestas de representatividad nacional del INEGI, y la evaluación de diferentes alternativas operativas para el modelo de desarrollo infantil temprano.

## **5.2 Ejecución y presupuesto**

Un elemento clave para la ejecución exitosa de las evaluaciones de impacto que se pudieron llevar a cabo fue la disponibilidad de recursos de cooperación técnica no reembolsable que permitieron fortalecer el equipo técnico y el acompañamiento al Programa, así como la disponibilidad de tiempo de especialista del Banco para brindar apoyo técnico directo a estos proyectos. Con recursos de asistencia técnica no reembolsable se financiaron: la primera fase del contrato del equipo evaluador de la estrategia de desarrollo de habilidades de la EsIAN, una asesoría para el diseño y evaluación de la estrategia de comunicación para la implementación del piloto de cambio de receptor, la supervisión técnica del primer operativo de seguimiento al piloto de cambio de receptor de los apoyos educativos para becarios en bachillerato, y el apoyo técnico al programa en otros temas como el análisis de impacto del Modelo Urbano y el seguimiento de largo plazo de adultos jóvenes que fueron beneficiarios de Progresá hace 20 años. Estas actividades se concretaron en productos de conocimiento que contribuyen a ampliar la evidencia sobre la efectividad de los PTMC y a posicionar al Banco como referente en el tema. En resumen, el tiempo y conocimiento de los especialistas del Banco y los recursos de cooperación técnica no reembolsable fueron complementos importantes al Proyecto para el logro de sus resultados y permitieron agregar valor al trabajo conjunto del Banco y el programa.

## **5.3 Experiencia con el manejo del Proyecto**

En la identificación de estudios, pilotos y evaluaciones innovadores a ser apoyados como parte del componente 2 del Proyecto, se sobre estimó la capacidad efectiva de los equipos técnicos del Programa que enfrentan una carga de trabajo grande y procesos presupuestarios y administrativos complicados y se pensó que sería posible llevar a término todos estos proyectos durante el lapso de tres años. Sin presupuestos plurianuales y sin disponibilidad presupuestaria para estudios y evaluaciones desde el inicio del año, es necesario redimensionar el número de proyectos de esta índole que se pueden llevar a cabo con una operación de este tipo en un periodo de tres años.

## **5.4 Evaluación de impacto**

Las dos evaluaciones (una de impacto, otra pre-post) que se implementaron como parte de este Proyecto y que serán concluidas con el apoyo del Banco a PROSPERA van a generar evidencia robusta, rigurosa y creíble para informar reformas en el diseño e implementación de los apoyos del Programa y de los servicios cuyo uso éste incentiva (salud y nutrición). En el marco de las actividades que se han programado para 2018 por los 20 años de vida del Programa, estos insumos serán de mucho valor para el diálogo del Banco con el gobierno.

## **5.5 Asuntos no resueltos**

Existen tres temas importantes que resaltar al cierre de este Proyecto, para los cuales sigue vigente la necesidad de atenderlos y resolverlos en el futuro.

Primero, se recomienda a PROSPERA el trabajar con otros actores que tengan bajo su mandato la provisión de servicios de desarrollo infantil para vincular a la población PROSPERA con niños menores de cinco años a servicios que promuevan el desarrollo infantil en las áreas cognitiva, de lenguaje, socioemocional y motora durante los primeros años de vida. Durante los últimos años este tema ha adquirido una mayor atención en la agenda de política pública en México. Dado que PROSPERA es el programa focalizado que llega al mayor número de familias con niños en situación de pobreza en el país, tiene un amplio margen para articularse con un servicio

de desarrollo infantil y se trata de un área de oportunidad estratégica de cara a la inversión en capital humano.

Segundo, aunque no se logró implementar durante la vida de este Proyecto, sigue vigente la necesidad de PROSPERA de contar con indicadores periódicos y regulares sobre su población beneficiaria y sobre cómo esta se compara con el resto de la población mexicana. En este sentido, la posibilidad de incluir regularmente una sobre muestra de población de beneficiarios PROSPERA en una de las encuestas de representatividad nacional que recoge INEGI (de ocupación y empleo, de ingresos y gastos) permitiría al Programa resolver esta necesidad.

Tercero, el tema de la no disponibilidad de recursos plurianuales, junto con la tardía disponibilidad de presupuestos anuales para estudios y evaluaciones, no solo es una amenaza a la calidad de este trabajo, sino que impone, anualmente, una carga de tareas administrativas que podrían ser evitadas bajo el esquema de la plurianualidad. Esta carga recae sobre todo en los equipos técnicos del programa.

**Tabla 6. Hallazgos y Recomendaciones**

Hallazgos	Recomendaciones
<b>Lógica vertical</b>	
Las evaluaciones que se llevaron a cabo en el marco de esta operación generaron lecciones importantes para mejorar el diseño e implementación del Programa.	Incorporar las recomendaciones de las evaluaciones que pueden ayudar al Programa en el logro de sus objetivos.
Apertura y adaptabilidad del Programa para implementar y evaluar innovaciones	Apoyar e invertir en los equipos técnicos y operativos del Programa, sin quienes es imposible llevar estos proyectos a término exitosamente.
<b>Ejecución y presupuesto</b>	
El logro de los resultados del Proyecto fue posible gracias al tiempo y conocimiento de los especialistas del Banco, aunada a la disponibilidad de recursos de cooperación técnica no reembolsable.	En la planeación de los programas de trabajo de los especialistas, es importante proteger el tiempo que requiere la supervisión y acompañamiento de operaciones con un componente técnico sofisticado. En la programación de las cooperaciones técnicas, es importante asegurar que éstas creen sinergias con operaciones cuya implementación puede beneficiarse significativamente de estos recursos.
<b>Experiencia con el manejo del Proyecto</b>	
Es importante hacer una estimación conservadora de la capacidad técnica y presupuestaria del Programa de llevar adelante una ambiciosa agenda de pilotos, estudios, innovaciones y evaluaciones.	Junto con el Programa, identificar pocas áreas de trabajo técnico (estudios y evaluaciones) durante el diseño del Proyecto. El que sean pocas no excluye el que sean estratégicas y que puedan aportar significativamente a la mejora del diseño e implementación del programa.

<b>Evaluación de impacto</b>	
Las recomendaciones que derivan de evaluaciones de impacto rigurosas son sostenibles en el tiempo, más allá de la vida del Proyecto.	<p>Invertir el tiempo y los recursos que sean necesarios para producir evaluaciones de la mejor calidad técnica.</p> <p>Incorporar ajustes en el diseño del esquema de incentivos del Programa que sean informados por(a) la evidencia generada por la evaluación del Modelo Urbano y (b) la evaluación de impacto de los 20 años de Progres-Oportunidades-PROSPERA a través del seguimiento de dos cohortes de adultos jóvenes que fueron parte de la muestra de la evaluación de impacto experimental que inició en el año 1997 en zonas rurales.</p>
<b>Asuntos no resueltos</b>	
Retomar los temas claves que no llegaron a desarrollarse durante este Proyecto.	<p>Diseñar y evaluar a escala piloto un servicio de desarrollo infantil para las familias PROSPERA con niños menores de cinco años.</p> <p>Incluir una sobre muestra de la población PROSPERA en alguna de las encuestas de INEGI de representatividad nacional.</p>
La contratación anual para realizar estudios y evaluaciones representa una carga administrativa al equipo técnico. Por naturaleza este tipo de estudios tienen varias etapas que se llevan a cabo en varios años. Sigue siendo un reto contar con la asignación plurianual de presupuesto para este tipo de estudios.	Lograr la aprobación de presupuestos plurianuales para los estudios, evaluaciones y actividades que, por su naturaleza técnica, así lo requieran.

## Referencias

- Angrist, J., D. Lang, & P. Oreopoulos. 2009. "Incentives and Services for College Achievement: Evidence from a Randomized Trial." *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 1(1), pages 136-63, January.
- Araujo, M.C., Hernández, M. C., Martínez, M. A. y Martínez, S. 2017. "Informe de resultados del piloto de cambio de receptor de apoyos PROSPERA". Octubre. Documento interno no publicado.
- Araujo, M.C., Martínez, M. A., Martínez, S., Pérez, M. y Sánchez, M., 2017a. "Do larger school grants improve educational attainment? Evidence from urban Mexico". Junio. Documento interno no publicado.
- Attanasio Orazio, Fernández Camila, Fitzsimons Emla, Grantham-McGregor Sally M, Meghir Costas, Rubio-Codina Marta. 2014. "Using the infrastructure of a conditional cash transfer program to deliver a scalable integrated early child development program in Colombia: cluster randomized controlled trial". *BMJ* 2014; 349 :g5785
- Baird, S., C. McIntosh & B. Ozler. 2011. "Cash or Condition? Evidence from a Cash Transfer Experiment." *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 126(4), pages 1709-1753.
- Banco Mundial, 2017. *The World Bank Open Data*, disponible en <http://data.worldbank.org/>, consultado el 8 de mayo de 2017.
- Bastagli, Francesca, Jessica Hagen-Zanker, Luke Harman, Georgina Sturge, Valentina Barca, Tanja Schmidt y Luca Pellerano. 2016. *Cash Transfers: What Does the Evidence Say? A Rigorous Review of Impacts and the Role of Design and Implementation Features*. Londres, Reino Unido: Overseas Development Institute. <https://www.odi.org/publications/10505-cash-transfers-what-does-evidence-say-rigorous-review-impacts-and-role-design-and-implementation>.
- Berry, J. 2012. "Child Control in Education Decisions: An Evaluation of Targeted Incentives to Learn in India." Manuscript, Dept. Econ., Cornell Univ.
- Bursztyjn, L. & L.C. Coffman. 2012. "The Schooling Decision: Family Preferences, Intergenerational Conflict, and Moral Hazard in the Brazilian Favelas." *Journal of Political Economy*, Vol. 120, No. 3 (June 2012), pp. 359-397.
- Cocoa Consulting and Coaching, 2016. "Seguimiento de la evaluación cualitativa del nuevo esquema de entrega de becas educativas, Informe Final". Documento interno preparado para PROSPERA, diciembre de 2016.
- Coneval, 2017. Resultados de la evolución de la pobreza en México a nivel nacional y por entidad federativa 2008-2012, disponible en <http://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza%202012/Anexo%20estad%C3%ADstico%20sin%20combustible%202008-2012.jpg>, consultado el 8 de mayo de 2017.
- Cornwell, C. & D. B. Mustard & D. J. Sridhar. 2006. "The Enrollment Effects of Merit-Based Financial Aid: Evidence from Georgia's HOPE Program." *Journal of Labor Economics*, vol.

24(4), pages 761-786, October.

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

Dearden, L., C. Emmerson & C. Meghir. 2009. "Conditional Cash Transfers and School Dropout Rates." *Journal of Human Resources*, vol. 44(4).

Dearden, L. & A. Heath. 1996. "Income support and staying in school: what can we learn from Australia's AUSTUDY experiment?", *Institute for Fiscal Studies*, vol. 17(4), pages 1-30, November.

DGIGAE (Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación) de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2012a. "Síntesis del proceso de evaluación externa de la Estrategia Integral de Atención a la Nutrición (EslAN) de la población beneficiaria del PDHO". 2008 – 2010, México DF.

DGIGAE. 2012b. Causales de no ser becario: jóvenes pertenecientes a familias beneficiarias del Programa Oportunidades entre 12 y 21 años de edad. Reporte final. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación. Documento electrónico, disponible en: [https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/2012/CNPDHO\\_No\\_Becarios\\_Reporte\\_final\\_2012.pdf](https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/2012/CNPDHO_No_Becarios_Reporte_final_2012.pdf).

Edmonds, Eric y Norbert Schady. 2012. "Poverty Alleviation and Child Labor." *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (4): 100–124. doi:10.1257/pol.4.4.100.

Fiszbein, Ariel y Norbert Schady. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington DC, United States: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2597>

Galiani, Sebastian y Patrick J. McEwan. 2013. "The Heterogeneous Impact of Conditional Cash Transfers." *Journal of Public Economics* 103: 85–96. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.04.004>.

García, Arturo. 2012. Impactos de largo plazo del programa Familias en Acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano. Bogotá, Colombia. Disponible en [https://sinergiacp.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/92646308-df90-4107-a074-8bf62ea9e862/Eval\\_Familias%20Acción%20Largo%20plazo.pdf](https://sinergiacp.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/92646308-df90-4107-a074-8bf62ea9e862/Eval_Familias%20Acción%20Largo%20plazo.pdf).

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. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3592906>

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.

Humlum, M. K. & R. M. Vejlín. 2011. "The Responses of Youth to a Cash Transfer Conditional on Schooling: A Quasi-Experimental Study". *Journal of Applied Econometrics*. 28: 628-649.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, 2013. Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2012, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México

Levy, Santiago. 2006. *Progress Against Poverty: Sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades Program*. Washington D.C., Estados Unidos: Brookings Institution Press.

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

Martínez, S., Araujo, C., Bando, R., Perez, M., Galiani, S., Muñoz, J. y Somaini, P., 2015. "Diseño de Evaluación de Impacto, PROSPERA Programa de Inclusión Social, Cambio de Receptor de Becas de Educación Media Superior". Documento interno preparado para PROSPERA. Junio de 2015.

Morales-Ramos, E. 2011, "Los Rendimientos de la Educación en México", Documentos de Investigación-Banco de México, No. 2011-07

Ordaz, J.L. 2007, "México: Educación e ingresos. Retornos a la Educación, 1994-2005", CEPAL, Unidad Agrícola, México, D.F.

Saavedra, Juan y Sandra García. 2012. "*Impacts of Conditional Cash Transfer Programs on Educational Outcomes in Developing Countries.*" Documento de trabajo n. WR-921-1. Santa Mónica, Estados Unidos: RAND Corporation. Disponible en [http://www.rand.org/pubs/working\\_papers/WR921-1.html](http://www.rand.org/pubs/working_papers/WR921-1.html).

Schultz, P. 2004. "School subsidies for the poor: evaluating the Mexican Progresa poverty program". *Journal of Development Economics*. 74(1). June. 199-250.

Universidad Iberoamericana, 2016. "Reporte del análisis preliminar de resultados de corto plazo de la Evaluación externa de la capacitación de la ESIAN. Levantamiento basal telefónico a proveedores de salud." Documento no publicado, preparado para PROSPERA.

Universidad Iberoamericana, 2017. "Análisis de resultados a corto plazo de la Evaluación de la Capacitación de la ESIAN" Presentación preparada para PROSPERA.