

PERFIL DE PROYECTO MÉXICO

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del proyecto:	Apoyo al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
Número del proyecto:	ME-L1091
Equipo de proyecto:	María Caridad Araujo (SCL/SPH), Jefe de Equipo; Patricia Jara (SCL/SPH); Rafael Novella (SCL/SPH); Ricardo Pérez Cuevas (SPH/CME); Iñez Tristao (SPH/CME); Mario Sánchez (SPH/CAR); Gloria Coronel (FMP/CME); Víctor Escala (FMP/CME); Luis Suárez (IFD/FMM); Javier Luque (EDU/CHO); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); Claudia Uribe (EDU/CME); y Sheyla Silveira (SCL/SPH).
Prestatario:	Estados Unidos Mexicanos
Organismo ejecutor:	(a) la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), y (b) la Secretaría de Educación Pública (SEP), adicionalmente se contará con la participación de la Secretaría de Salud.
Financiamiento:	BID (CO): US\$ 600 millones Local: US\$0 Total: US\$ 600 millones
Salvaguardias:	Políticas identificadas: OP-703 Clasificación: C

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 **El entorno económico y la pobreza en México.** La desactivación económica de fines de los 2000 se reflejó en una caída del poder adquisitivo del ingreso, mayor desempleo y aumento de la pobreza en México. En 2010, el 46,2% de la población se encontraba en pobreza, con una incidencia mayor entre grupos como los indígenas, los niños y los jóvenes. Desde el punto de vista territorial, la pobreza se concentra desproporcionadamente en municipios, o rurales y dispersos, o grandes y urbanos. Aunque el país ha logrado mejoras en la cobertura de servicios como salud y educación, persiste el desafío de traducirla en acceso efectivo a servicios de calidad, en particular para la población más pobre¹.
- 2.2 **El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO).** Este constituye el eje principal del desarrollo de capacidades y de la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza en México, y cubre a 24,36 millones de beneficiarios a nivel nacional², 95,8% mujeres, y 68% en zonas rurales. En 2011,

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

² www.Oportunidades.gob.mx Indicadores de Resultado 2012, Cuadro 1101.3.

su presupuesto fue de US\$3.700 millones³. Varios estudios muestran que el PDHO ha contribuido al desarrollo de capacidades y a la reducción de la pobreza y la desigualdad. Debido a su focalización, los mayores logros se encuentran en zonas rurales y entre los más pobres. Si se sustrajeran las transferencias del PDHO de los ingresos de los hogares, la pobreza extrema⁴ a nivel nacional aumentaría en 3,4 puntos porcentuales (1,5 a nivel urbano y casi 10 a nivel rural). El PDHO aporta también a reducir la desigualdad. A nivel nacional, el coeficiente de Gini aumentaría de 0,48 a 0,50 sin las transferencias del PDHO (de 0,48 a 0,55 en el ámbito rural)⁵.

2.3 Desafíos del PDHO. Las evaluaciones del PDHO demuestran que ha aumentado la utilización de los servicios de salud y educación. A pesar de ello, persiste un margen de mejora en el estado de salud y en el nivel de aprendizaje de sus beneficiarios, en parte, por la calidad heterogénea de los servicios. Un desafío fundamental que enfrenta el PDHO para potenciar su impacto, es la coordinación efectiva con servicios y programas estratégicamente complementarios:

- a. En salud, urge que el acceso a las prestaciones que tienen aseguradas los beneficiarios del PDHO, les permita recibir una atención de calidad.
- b. En nutrición, el escalamiento de la Estrategia Integral de Atención a la Nutrición (EsIAN) potenciará mayores impactos para sus beneficiarios.
- c. En educación, el PDHO precisa buscar mecanismos más eficaces para promover la asistencia a la educación media superior, y vincularse con iniciativas dirigidas a fortalecer la pertinencia y calidad educativas.
- d. En desarrollo infantil, el PDHO puede potenciar la inversión en capital humano durante la primera infancia, a través de la promoción de servicios de estimulación temprana de alta calidad.
- e. En el tema productivo, la vinculación con programas que promuevan la empleabilidad o la generación autónoma de ingresos, puede potenciar los impactos del PDHO.

2.4 Otro desafío que precisa encarar el PDHO es reorganizar conceptual y operativamente su relación con el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), que opera desde 2010. El PAL tiene una cobertura de cerca de 677 mil familias. Se concibió como una intervención dirigida a hogares que, a pesar de cumplir otros requisitos de elegibilidad, no podían ser atendidos por el PDHO, pues carecían de las condiciones de oferta de servicios necesarias para el cumplimiento de sus responsabilidades en salud. En este marco, el reto para la Coordinación Nacional de Oportunidades (CNO) del PDHO es: i) implementar el PAL como estrategia para cubrir las 75.000 localidades, la mayoría rurales y dispersas, a donde no llegan ni el PAL ni el PDHO por la falta de oferta institucional de salud; y ii) traspasar del PAL al PDHO a los beneficiarios que habitan en localidades en las

³ Esto es, 0,3% del PIB (Producto Interno Bruto). La inversión en pesos mexicanos corrientes fue de 47.845,4 millones de pesos en 2011.

⁴ Bajo la línea de bienestar mínimo que, según la definición de la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México de CONEVAL, es la que permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no adquiere lo indispensable para una nutrición adecuada.

⁵ BID 2012. La contribución del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a los ingresos de los hogares de México: un análisis de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de 2010. Documento de trabajo.

que coexiste la cobertura de ambos programas, a fin de evitar inequidades horizontales, transfiriendo montos distintos con requerimientos diferentes a poblaciones similares.

- 2.5 La Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) es la principal estrategia de inclusión social de la actual administración del gobierno federal. Esta iniciativa busca articular la oferta sectorial (en salud, nutrición, empleo, educación y otras áreas), para brindar atención prioritaria a los municipios con un mayor porcentaje de población en pobreza extrema y en condición de inseguridad alimentaria. Por su amplia cobertura y capacidad operativa, el PDHO jugará un papel fundamental en la implementación de la CNCH.
- 2.6 **Ajustes al PDHO.** La CNO ha propuesto un rediseño para mejorar la efectividad del PDHO que comprende dos tipos de acciones, cambios al diseño del PDHO y de sus componentes y una mayor vinculación entre el PDHO y otra oferta sectorial. Los aspectos principales de la reforma son:
- a. **Aumento de la matrícula a nivel de educación secundaria y media superior,** mediante una revisión del esquema de becas, la re-regionalización de los servicios educativos, la incorporación de incentivos a la transición entre niveles y a la terminación de los niveles secundario y medio superior, y la mejora de la calidad y la relevancia de los contenidos educativos.
 - b. **Fomento del acceso efectivo a los servicios de salud y nutrición,** a través del cierre de la brecha de cobertura del Seguro Popular entre la población del PDHO, la re-regionalización de la capacidad de atención de los establecimientos de salud y la consolidación y expansión de la EsIAN.
 - c. **Integración del PAL al PDHO,** mediante la fusión de los reglamentos operativos, la re-definición del PAL como un programa transitorio en localidades sin las condiciones de oferta, y la transición hacia el PDHO de beneficiarios del PAL en localidades donde coexisten los dos programas.
 - d. **Vinculación con el Servicio Nacional de Empleo,** con el objeto de promover el acceso a estos servicios por parte de los beneficiarios del PDHO, de una manera sistemática y organizada.
 - e. **Fomento a la inversión en el desarrollo infantil temprano entre las familias beneficiarias del PDHO,** mediante el desarrollo de modelos de atención que puedan implementarse a través del sector salud y que busquen una mejora en las prácticas de crianza y en la calidad de las interacciones entre los adultos y los niños, en particular durante los primeros mil días de vida.
- 2.7 **Objetivos.** El objetivo general de esta operación es contribuir al desarrollo de capacidades y a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, a través de inversiones que mejoren la educación, la salud y la nutrición de la población pobre. Los objetivos específicos de esta operación son: i) acompañar técnicamente la implementación de las reformas al PDHO propuestas por la CNO; ii) fortalecer la coordinación efectiva entre el PDHO y los sectores encargados de los servicios de educación, salud y nutrición; y iii) promover la consolidación de innovaciones en áreas como el desarrollo infantil temprano.

- 2.8 **Apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al sector.** Con esta operación, el Banco inicia una nueva etapa de apoyo técnico y financiero a uno de los programas de protección social más emblemáticos a nivel mundial, en un momento importante de reforma. El BID inició su acompañamiento al PDHO en 2002, apoyando la consolidación del programa en zonas rurales y su expansión hacia zonas semiurbanas y urbanas. En 2006, a través de una línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP, ME-X1007), el BID apoyó el diseño y la evaluación de ajustes al modelo de operación en zonas urbanas.
- 2.9 **Lecciones aprendidas.** La serie de tres operaciones que comprendieron el CCLIP evaluó la viabilidad de innovaciones al modelo urbano de Oportunidades para su posterior consolidación y escalamiento. El propósito fue alcanzado para algunas de las innovaciones propuestas (nutrición, modelo operativo, pagos electrónicos), mientras que para otras aún persiste una brecha de conocimiento que informe el diseño definitivo del modelo operativo urbano del programa (educación, salud). Surgen tres lecciones del desempeño de estas operaciones: i) el compromiso político es fundamental para blindar la evaluación de innovaciones de las demandas de pronta expansión, a fin de permitir la maduración de aprendizajes técnicos y operativos; ii) el esquema operativo debe enfatizar la gestión de las innovaciones a nivel territorial, a fin de evitar su implementación heterogénea o asincrónica, inviabilizando su evaluación; y iii) más allá de que el PDHO cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados aprobada formalmente por otros órganos de gobierno, es crítico contar con indicadores propios de esta operación de crédito, que focalicen y orienten el diálogo entre el BID y el PDHO.
- 2.10 **Estrategia del Banco con el país y GCI-9.** Esta operación es consistente con los objetivos de la estrategia de país que se está preparando, alineada con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018⁶. En el marco de GCI-9, 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.

III. DESCRIPCIÓN DE LA OPERACIÓN Y COMPONENTES

- 3.1 **Descripción de la operación.** Esta operación se plantea como un préstamo de inversión. Se optó por esta modalidad en lugar de una cuarta fase del CLIPP, debido a que el rediseño que experimenta el PDHO actualmente y que esta operación apoyará, se enfoca en un conjunto de áreas mucho más amplio que aquél que se cubría en la temática del CLIPP.
- 3.2 **Componente 1. Financiamiento de transferencias monetarias.** Con el objeto de contribuir a cerrar las brechas de cobertura del PDHO, el primer componente financiará directamente el pago de las transferencias monetarias condicionadas en acciones de inversión en capital humano. De manera preliminar, se estima que 50% del aporte de crédito de este componente, irá dirigido a financiar los apoyos

⁶ La estrategia puede encontrarse en: <http://www.iadb.org/es/paises/mexico/estrategia-de-pais.1078.html>.

monetarios para salud y nutrición (ejecutados directamente por la CNO) y 50% para financiar las becas educativas (ejecutadas por la SEP). Se estima que este componente absorberá el 95% del financiamiento de la presente operación.

- 3.3 **Componente 2. Estudios y evaluaciones.** Para generar evidencia que oriente el monitoreo y evaluación del PDHO, se financiarán evaluaciones y estudios, en particular aquellos enfocados en las áreas del rediseño (párrafo 2.6). Se estima que este componente absorberá el 5% del financiamiento de la presente operación.
- 3.4 Durante la preparación de esta operación, se podrán incluir nuevos componentes al proyecto y se explorará la posibilidad de financiar acciones de la Secretaría de Salud orientadas a los beneficiarios del PDHO.
- 3.5 **Simplificación de aspectos financieros.** Considerando la experiencia del ejecutor, el nivel de control de sus procesos y sistemas, y el resultado favorable de las auditorías externas sobre los estados financieros de las anteriores operaciones financiadas por el BID, se analizará la simplificación de los requisitos fiduciarios financieros para la rendición de gastos, particularmente del Componente 1.
- 3.6 **Reembolso retroactivo de gastos elegibles.** Se prevé el financiamiento retroactivo de gastos elegibles efectuados a partir de la aprobación de este documento, hasta por el 20% del monto de financiamiento propuesto.
- 3.7 **Riesgos.** Se prevén tres riesgos para el desarrollo y ejecución de esta operación: i) varias de las iniciativas de vinculación del PDHO dependen de la oferta de servicios de otros sectores; ii) la existencia de dos co-ejecutores para la operación puede hacer los procedimientos más complejos; y iii) existe el riesgo del uso del PDHO con fines políticos. Para mitigar los dos primeros riesgos, se propone trabajar en forma coordinada con los equipos sectoriales del BID y simplificar el esquema de co-ejecución durante la preparación. La mitigación del tercer riesgo requiere dar un seguimiento cercano a acciones de expansión de cobertura del PDHO y al manejo del padrón de beneficiarios.

IV. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES Y SOCIALES

- 4.1 De acuerdo con la política de Salvaguardias del Medioambiente (OP-703), se propone otorgar al proyecto la clasificación "C".

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 5.1 El Anexo V detalla el cronograma de preparación. Se prevé que el Comité de Políticas Operativas (OPC) apruebe el Borrador de Propuesta de Préstamo el 10 de julio y que el Directorio apruebe la operación el 28 de agosto de 2013. El costo estimado de recursos para la preparación asciende a US\$89.000 de los cuales US\$47.000 se destinará a consultorías y US\$42.000 a misiones.

Confidential

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	IDB Sector	SOCIAL INVESTMENT-POVERTY ALLEVIATION
	Type of Operation	Other Lending or Financing Instrument
	Additional Operation Details	
	Investment Checklist	Generic Checklist
	Team Leader	Araujo, Maria Caridad (MCARAUJO@iadb.org)
	Project Title	Support to the "Oportunidades" Human Development Program
	Project Number	ME-L1091
	Safeguard Screening Assessor(s)	Pevere, Claudia Elena (CLAUDIAP@iadb.org)
	Assessment Date	2013-04-08
Additional Comments		

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	Activities to be financed in the project area are located within a geographical area or sector exposed to natural hazards* (Type 1 Disaster Risk Scenario).	(B.01) Disaster Risk Management Policy– OP-704
		The operation is in compliance with environmental, specific women’s rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
		The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
		The Bank will monitor the executing agency/borrower’s compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
		Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)
Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified		

	<p>Recommended Action:</p>	<p>Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.</p> <p>The project triggered the Disaster Risk Management policy (OP-704).</p> <p>A more limited and specific Disaster Risk Assessment (DRA) may be required (see Directive A-2 of the DRM Policy OP-704). Please contact a Natural Disaster Specialist in VPS/ESG or INE/RND for guidance.</p> <p>Also: if the project needs to be modified to increase resilience to climate change, consider the (i) possibility of classification as adaptation project and (ii) additional financing options. Please contact a INE/CCS adaptation specialist for guidance.</p>
	<p>Additional Comments:</p>	

<p>ASSESSOR DETAILS</p>	<p>Name of person who completed screening:</p>	<p>Pevere, Claudia Elena (CLAUDIAP@iadb.org)</p>
	<p>Title:</p>	
	<p>Date:</p>	<p>2013-04-08</p>

SAFEGUARD SCREENING FORM

PROJECT DETAILS	IDB Sector	SOCIAL INVESTMENT-POVERTY ALLEVIATION
	Type of Operation	Other Lending or Financing Instrument
	Additional Operation Details	
	Country	MEXICO
	Project Status	
	Investment Checklist	Generic Checklist
	Team Leader	Araujo, Maria Caridad (MCARAUJO@iadb.org)
	Project Title	Support to the "Oportunidades" Human Development Program
	Project Number	ME-L1091
	Safeguard Screening Assessor(s)	Pevere, Claudia Elena (CLAUDIAP@iadb.org)
	Assessment Date	2013-04-08
	Additional Comments	

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY	Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
	Conditions/ Recommendations	<input type="checkbox"/> No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations. <input type="checkbox"/> Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.). <input type="checkbox"/> The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports.	Comments:

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	Identified Impacts/Risks	Potential Solutions
---	---------------------------------	----------------------------

DISASTER SUMMARY	Details The Project should include the necessary measures to reduce disaster risk to acceptable levels as determined by the Bank on the basis of generally accepted standards and practices. Alternative prevention and mitigation measures that decrease vulnerability must be analyzed and included in	Actions A more limited and specific Disaster Risk Assessment (DRA) may be required (see Directive A-2 of the DRM Policy OP-704). Please contact a Natural Disaster Specialist in VPS/ESG or
-----------------------------	--	---

	<p>project design and implementation as applicable. These measures should include safety and contingency planning to protect human health and economic assets. Expert opinion and adherence to international standards should be sought, where reasonably necessary.</p>	<p>INE/RND for guidance.</p> <p>Also: if the project needs to be modified to increase resilience to climate change, consider the (i) possibility of classification as adaptation project and (ii) additional financing options. Please contact a INE/CCS adaptation specialist for guidance.</p>
--	--	--

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Pevere, Claudia Elena (CLAUDIAP@iadb.org)
	Title:	
	Date:	2013-04-08

Estrategia Ambiental y Social

A. Medio Ambiente.

- 1.1 De acuerdo con la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente (OP-703), esta operación se clasifica como categoría “C”. Dado que se no se prevé que esta operación financie ninguna inversión física, tampoco se espera que ésta tenga impactos ambientales negativos.

B. Impactos Sociales

- 1.2 Esta operación es parte de una larga trayectoria de apoyo del Banco al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO). El énfasis de esta operación es apoyar el rediseño del PDHO en áreas claves para el cumplimiento de sus objetivos principales de reducción de la pobreza e inversión en capital humano, acceso efectivo a los servicios de salud y nutrición, acceso y calidad de los servicios educativos en los niveles de secundaria y media superior, y fomento al desarrollo infantil temprano entre las familias beneficiarias del programa, entre otras. Se espera que los impactos en estas áreas favorezcan sobre todo a la población en zonas rurales y a la población indígena, que es donde persisten mayores brechas en los resultados educativos, de salud y de nutrición.

ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL TERMINADO Y PROPUESTO

Tema	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces archivos técnicos
Rediseño del PDHO	Nota sectorial: Oportunidades 2013, desafíos y propuestas	Diciembre, 2012	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=37653312
Acceso efectivo a servicios de salud y nutrición	Evaluación de la EsIAN Informe de resultados de la ENSANUT 2012	Enero, 2013 Noviembre, 2012	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=37653349 http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=37653350
Estrategia de desarrollo infantil temprano	DIT en México Propuesta de un modelo de gestión en DIT	Febrero, 2013 Julio, 2013	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=37653348
Matrícula en secundaria y media superior	Revisión de la literatura sobre impactos de becas entregadas a jóvenes	Abril, 2013	
Modelo de gestión territorial	Diagnóstico y recomendaciones	Julio, 2013	
Análisis económico del proyecto	Análisis de costo-beneficio/costo-efectividad de los aspectos críticos del rediseño que apoya esta operación de crédito	Julio, 2013	
Trayectorias de los ex becarios de Oportunidades	Análisis cuantitativo de las trayectorias educativas y laborales de jóvenes que fueron becarios del PDHO	Diciembre, 2013	

Confidencial