



Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Evolución y Desafíos

María Caridad Araujo
Paula Suárez Buitrón

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

División de Protección
Social y Salud

NOTA TÉCNICA
IDB-TN-601

Noviembre 2013

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Evolución y Desafíos

María Caridad Araujo
Paula Suárez Buitrón



Banco Interamericano de Desarrollo

2013

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Araujo, María Caridad.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: evolución y desafíos / María Caridad Araujo y Paula Suárez Buitrón

p. cm. – (IDB Technical Note ; 601)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Mexico—Social Policy. 2. Income maintenance programs—Mexico. 3. Transfer payments—Mexico. I. Suárez Buitrón, Paula. II. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Protección Social y Salud. III. Título. IV. Serie.

IDB-TN-601 Códigos JEL: O1, I3L

* La preparación del documento estuvo a cargo de María Caridad Araujo y Paula Suárez Buitrón, con insumos de Clara Alemann, Monserrat Bustelo, Rafael Novella, Ricardo Pérez-Cuevas, Marcos Robles, Mario Sánchez, Carlos Sandoval, Ignez Tristao y Claudia Uribe y bajo la guía de Santiago Levy y Ferdinando Regalia.

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2013 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Por mayor información contactar a María Caridad Araujo, correo: mcaraujo@iadb.org

Tabla de Contenido

Introducción	4
I. Antecedentes.....	4
Contribución a los ingresos de los hogares mexicanos	5
Impactos de <i>Oportunidades</i> en Educación, Salud y Nutrición	7
Educación.....	8
Salud	9
Nutrición	10
II. Una agenda de once temas prioritarios	10
¿Qué es <i>Oportunidades</i> ? Definición del programa y su objetivo.....	10
¿A quién debería llegar <i>Oportunidades</i> ? Repensar la población objetivo	14
¿Cuánto pagar? El monto de los apoyos	15
¿Basta con incentivar la demanda? Coordinación con la oferta en salud y educación ...	20
¿Hay margen para mejores resultados? Composición de los apoyos.....	24
Problemática rural	24
Problemática urbana	26
¿Un tránsito hacia <i>Oportunidades</i> ? El Programa de Apoyo Alimentario PAL.....	28
El enorme reto de corregir la sub-cobertura entre los más pobres.....	30
<i>Oportunidades</i> , ¿hasta cuando? La necesidad de una estrategia de salida	33
Los engranajes de la máquina: mantener la innovación operativa	35
Modelo Alternativo de Salud (MAS).....	35
Estrategia Integral de Atención de la Nutrición (ESIAN)	36
Sistema Nominal de Salud (SINOS).....	37
Pago automatizado del beneficio	37
Modelo de Atención Personalizada de <i>Oportunidades</i> (MAPO).....	38
Prestación de servicios a la población indígena	38
Vínculo entre <i>Oportunidades</i> y otros programas del sistema de protección social no contributivo	39
Seguro Popular	39
Programa de 70 y Más.....	39
Programas de capacitación para el trabajo.....	40

Coordinación con los estados.....	40
Servicios de cuidado	42
Y después, ¿qué? Generación de evidencia para la toma de decisiones.....	42
Bibliografía	44

Introducción

Esta nota presenta un análisis de la trayectoria del Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades*, con el objeto de examinar la evolución y los cambios que éste ha experimentado desde su creación e identificar los principales desafíos que enfrenta en 2012. La primera parte de la nota presenta una descripción del programa y revisa sus principales logros. En la segunda parte, se identifican once temas críticos que requieren atención y se proponen recomendaciones de política concretas para cada uno de ellos.

I. Antecedentes

Con su creación, Progresá, ahora Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades*, cambió la forma de hacer política social en el ámbito del combate a la pobreza, no solamente en México sino en toda la región. *Oportunidades* ha sido un eje de innovación en materia de reducción de pobreza debido a tres factores. Primero, el Programa está basado en transferencias directas a la población objetivo, y estas transferencias están condicionadas a una serie de comportamientos destinados a proteger y desarrollar el capital humano de las familias pobres. Segundo, *Oportunidades* siempre enfatizó la aplicación de mecanismos rigurosos de monitoreo y evaluación con el fin de generar información objetiva para mejorar los resultados del Programa. Y tercero, se caracterizó por el uso de sistemas operativos sofisticados para la identificación de beneficiarios, la focalización de los recursos asignados, el pago de los beneficios, y el monitoreo. *Oportunidades* fue pionero en el diseño y utilización de estas herramientas en el ámbito de los programas sociales.

En el marco de la política social de México, *Oportunidades* fue un programa diferente a los que le antecedieron, que se habían enfocado en atender necesidades productivas de la población rural, en particular de los agricultores. *Oportunidades*, desde sus inicios, buscó no sólo proteger los ingresos de las familias sino que su objetivo central fue evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para esto, se puso énfasis en generar actitudes y comportamientos que protegieran el capital humano de los hogares pobres y los motivaran a invertir en su desarrollo. Con ese fin, se definieron responsabilidades en educación, salud y nutrición, como requisitos básicos para adquirir y mantener los beneficios del Programa.

En sus quince años de vida, *Oportunidades* se ha convertido en uno de los ejes principales de la política social en México. En la actualidad llega a alrededor de 5.8 millones de familias a nivel nacional². El 95.8% de los beneficiarios titulares son mujeres. 68% están en zonas rurales y 32% en zonas urbanas. El monto que el Gobierno Federal destina a la ejecución de este programa ha crecido exponencialmente. En 1997 la inversión fue de \$58.6 millones de dólares (0.01% del PIB) y en el 2011 alcanzó la suma de \$3,700 millones

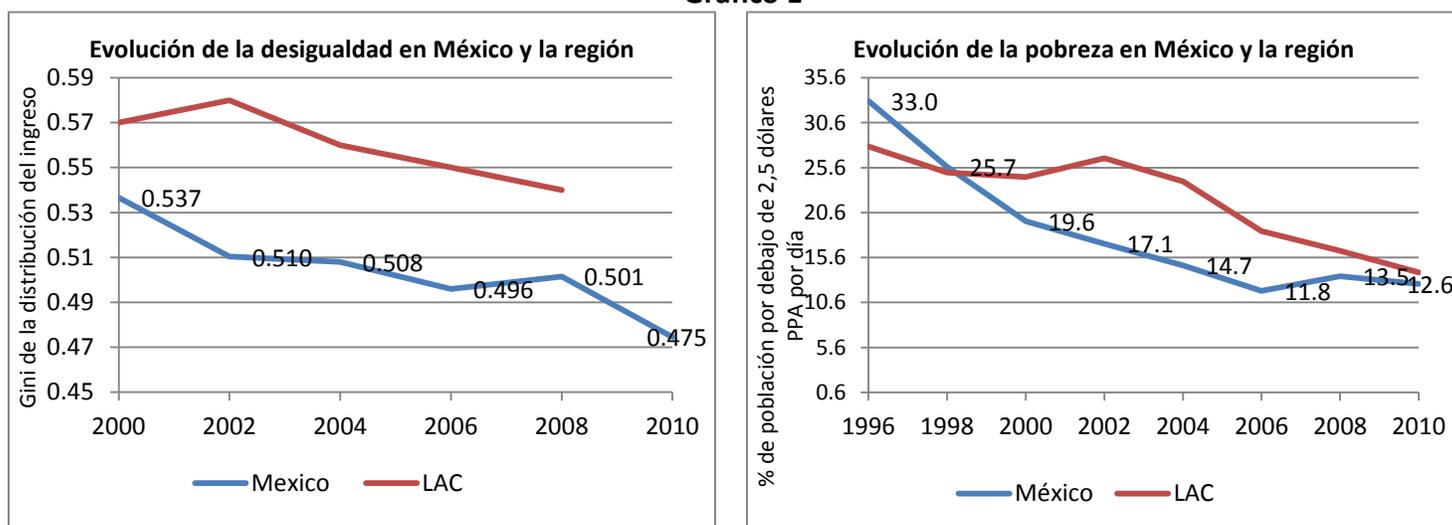
² www.Oportunidades.gob.mx Indicadores de Resultado 2012, Cuadro 1101.3

de dólares (0.3% del PIB), un incremento de sesenta veces en 15 años³. Asimismo, la cobertura del Programa también ha crecido. El Programa inició con una cobertura de 300 mil hogares en siete estados en 1997 y gradualmente se expandió a todo el territorio de la Federación. En la actualidad, *Oportunidades* atiende a 5.8 millones de hogares, con un total de 24.36 millones de beneficiarios a nivel nacional.

Contribución a los ingresos de los hogares mexicanos

La vida de *Oportunidades* coincide con una etapa de reducción de la pobreza y de la desigualdad en América Latina, pero particularmente en México que, hasta las recientes crisis, reducía la pobreza a una tasa más acelerada que la de la región⁴. Estas tendencias se ilustran en el Gráfico 1.

Gráfico 1



Fuente: SEDLAC (CEDLAS y El Banco Mundial); Elaboración: División de Protección Social, BID.

La salida de la pobreza no es necesariamente un cambio de estado permanente puesto que los hogares que han mejorado sus ingresos superando la línea de la pobreza pueden volver a caer en ella si sus ingresos se reducen. La vulnerabilidad implica una alta probabilidad de que, ante una caída en el ingreso, se cruce el umbral de la pobreza. Durante la reciente crisis financiera, México vio claramente que los logros alcanzados en

³ La inversión en pesos mexicanos corrientes fue de 465.8 millones en 1997 y de 47,845.4 en el 2011. Para efectos de comparación se utilizó el tipo de cambio promedio del periodo reportado por el Banco de México. Los datos sobre su representación en el PIB, fueron calculados usando el PIB reportado por el Banco Mundial.

⁴ Según las cifras de CONEVAL para la última década, la pobreza⁴ en México experimentó una caída importante, de 31.8% a 20.7%, entre 2000 y 2006. Sin embargo, entre 2006 y 2010, la pobreza volvió a aumentar hasta alcanzar un 26.7% en 2010 como efecto de las diferentes crisis que afectaron la economía del país en ese periodo. (BID, 2012)

términos de reducción de pobreza pueden ser frágiles pues persiste un elevado porcentaje de la población en condiciones de vulnerabilidad.

Una política integral de protección social debe contar con instrumentos de protección que sean dinámicos; que por un lado, ayuden a la gente a superar la pobreza, pero que también la protejan de riesgos y choques adversos, y adicionalmente le ayuden a mantener una trayectoria de superación y de acceso a mejores condiciones de vida. *Oportunidades*, al igual que otros programas de transferencias monetarias condicionadas, no es ni debería ser el programa que cumpla con estas funciones. Por ejemplo, el ingreso a y la salida de los beneficiarios de un programa como *Oportunidades* no son procesos dinámicos que pueden ajustarse rápidamente para responder a una crisis. De igual manera, como lo demostró la experiencia de los últimos años para *Oportunidades*, los aumentos en el monto de las transferencias de un programa de este tipo son políticamente difíciles de revertir (aun cuando se los haya anunciado como temporales). No obstante, por su rol en la promoción de las inversiones en el capital humano y por la protección de los niveles de ingreso mínimo de los hogares pobres, *Oportunidades* no deja de ser uno de los ejes centrales del sistema de protección social en México.

Varios estudios han analizado la relación entre el Programa –y su expansión- con la caída de la tasa de pobreza observada en México⁵. Todos coinciden en que *Oportunidades* ha contribuido sustancialmente a reducir la pobreza, tanto a nivel nacional como en los ámbitos urbano y rural.

Debido al alto grado de focalización del Programa, los mayores logros se encuentran en las zonas rurales (BID, 2012), y en los grupos relativamente más pobres. Es precisamente para ellos, para los más pobres, para quienes la superación de la pobreza es una posibilidad más distante pues se ubican más lejos de la línea de pobreza. Sin embargo, para estos hogares los beneficios del Programa constituyen un incremento proporcionalmente mayor en sus ingresos.

Un estudio reciente realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, documenta que *Oportunidades* reduce la incidencia de la pobreza y la desigualdad. Si se sustrajeran las transferencias del Programa de los ingresos de los hogares mexicanos, el porcentaje de población bajo la Línea de Bienestar Mínimo⁶ (LBM) a nivel nacional aumentaría en 3.4 puntos porcentuales. Este aumento sería de 1.5 puntos porcentuales a nivel urbano y de casi 10 puntos a nivel rural. El análisis también muestra que, de los componentes de *Oportunidades*, las becas educativas son el apoyo que más contribuye a estos resultados, tanto a nivel rural como urbano (BID, 2012). La contribución del apoyo educativo al

⁵ Entre otros están: Cortés et.al (2007); CONEVAL (2008); Bracamontes Nervaez et al (2010); Banco Interamericano de Desarrollo (2012).

⁶ La medición de pobreza en México utiliza dos líneas de ingreso: la Línea de Bienestar Mínimo, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes; y la Línea de Bienestar Económico, que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes (www.coneval.gob.mx).

recorte en la tasa de pobreza tiene una magnitud 2.5 veces mayor que aquella del segundo apoyo en importancia (el alimentario).

Oportunidades aporta también a reducir la desigualdad. El mismo estudio analiza este aspecto mostrando que, a nivel nacional, el coeficiente de Gini aumentaría de 0.48 a 0.50 sin las transferencias del Programa. Una vez más, el efecto es mayor en las zonas rurales donde sin *Oportunidades* el Gini sería 0.55 en lugar de 0.48. De la misma forma que con la pobreza, la transferencia que contribuye más a esta reducción de la desigualdad son las becas educativas.

Una ventaja que ofrece *Oportunidades* como herramienta de lucha contra la pobreza es su focalización. Un análisis de la encuesta de ingresos y gastos (ENIGH) del 2010 muestra que el 78% de los beneficiarios del Programa está por debajo de la Línea de Bienestar Económico (LBE) y 38% se encuentra por debajo de la LBM. Por otro lado, del total de hogares que se encuentra por encima de la LBE a nivel nacional, apenas un 6.7% (2.3% en zonas urbanas y 28.9% en zonas rurales) recibe algún tipo de apoyo de *Oportunidades* (BID, 2012). Esto evidencia que, a pesar de los esfuerzos invertidos en la focalización del programa, existe espacio para optimizarla.

Impactos de *Oportunidades* en Educación, Salud y Nutrición

Oportunidades siempre se caracterizó por contar con un sistema riguroso de monitoreo y evaluación que ha permitido entender los impactos del Programa, sus fortalezas y sus limitaciones. Ese es uno de los factores que ha hecho que *Oportunidades* sea de los programas más estudiados del mundo. Los análisis realizados han sido un insumo importante para la implementación y adaptación del Programa a lo largo de estos años. Los impactos de *Oportunidades* en áreas rurales se han evaluado con mucha rigurosidad dado que el diseño de la evaluación contempló la asignación aleatoria de localidades a un grupo de tratamiento (que recibió el Programa desde un inicio) y a uno de control (que lo hizo con posterioridad). En el ámbito urbano, la posibilidad de evaluar el programa rigurosamente ha sido más limitada por algunas razones: la evaluación no tuvo un diseño experimental y la selección de áreas de tratamiento y de control no se hizo de forma aleatoria sino por pareamiento; los cuestionarios para determinar la elegibilidad de los beneficiarios en un inicio se hicieron por convocatoria; y la expansión del programa avanzó a un ritmo acelerado. Por estas razones, la muestra de la evaluación tiene algunos sesgos y esto requiere uso de técnicas econométricas adicionales en el diseño de los datos (lo cual tiende a generar mayores preguntas alrededor de los resultados).

Las evaluaciones realizadas coinciden en que *Oportunidades* ha elevado el grado de utilización de los servicios de salud y educación, principalmente por el cumplimiento de las corresponsabilidades. También muestran que este aumento en la demanda no ha tenido el mismo éxito en términos de la mejora en los indicadores de salud y educación de la población beneficiaria. La infraestructura y la calidad en la provisión de estos servicios son

muy heterogéneas a lo largo del país, lo que explica que la mayor demanda no se haya traducido en más bienestar para los hogares beneficiarios del Programa. Estos impactos podrían optimizarse si se lograran suficientes sinergias y mayor coordinación con los sectores encargados de la oferta y calidad de los servicios sociales vinculados con *Oportunidades*.

Cabe mencionar que los logros de *Oportunidades* tienen diferentes matices dependiendo del ámbito geográfico y de los indicadores específicos que se hayan evaluado. En esta sección, se resumen los impactos más notorios divididos en las tres áreas de acción del Programa, es decir en educación, salud y nutrición.

Educación

Los logros alcanzados en educación son muy importantes. Sin embargo, son también una muestra de que existe espacio para mejorar estos indicadores en base a un análisis de cada uno de los componentes de la transferencia, de los efectos dinámicos que ocurren entre ellos, de la zona geográfica en la que actúan y de la oferta de servicios disponible.

La gran mayoría de estudios en zonas rurales concluyen que *Oportunidades* ha contribuido a incrementar el nivel de escolaridad entre 0.5 y 0.9 años, y que los mayores impactos del Programa ocurren al momento del ingreso a la secundaria (SEDESOL, 2011).

Adicionalmente, el Programa ha tenido los siguientes resultados en el área rural:

- Reducción del ausentismo y en la tasa de deserción;
- Aumento de la escolaridad promedio, en especial donde existe oferta educativa suficiente;
- La progresión escolar es mayor en las mujeres y en los indígenas que en el resto de los beneficiarios. Las becarias tuvieron un avance de 0.85 grado escolar frente a las no becarias (esta diferencia fue de 0.65 grados entre los varones becarios y no).
- Cierre de las brechas étnica y de género en escolaridad, resultado de logros de mayor magnitud sobre la progresión escolar en mujeres e indígenas;
- Los becarios tienen mayor logro educativo que los no becarios hasta antes del nivel preparatorio. Además, se incorporan al mercado laboral en empleos ligeramente más ventajosos en términos del salario y la posición en la que empiezan, y su primera unión (matrimonio o convivencia) inicia más tarde (SEDESOL, 2008); y
- La mayor movilidad “hacia arriba” en términos ocupacionales se da en las mujeres y, en particular, en aquellas que logran migrar a los Estados Unidos (Rodríguez-Oreggia (2010).

A nivel urbano, se encontró un incremento significativo en la tasa de inscripción dos años después de la implementación del Programa entre muchachos que tenían de 6 a 20 años en línea de base, de magnitud parecida entre hombres y mujeres (Behrman et al., 2011). También se evidenció que *Oportunidades* ha contribuido a reducir la deserción (en niveles mayores para los niños que para las niñas) y se encontró un descenso de la participación laboral, en particular entre los varones. No obstante, tras siete años de implementación

del programa, únicamente se observa un incremento significativo -y de magnitud modesta- en el número grados aprobados entre los niños que tenían entre 6 y 11 años al inicio del Programa (SEDESOL, 2011).

Salud

Oportunidades ha contribuido a generar impactos favorables en la salud de las familias a través de cuatro canales: (i) la corresponsabilidad, que incluye la consulta preventiva periódica e incrementa el uso de los servicios de salud; (ii) la identificación temprana de factores de riesgo, que ayuda al tratamiento oportuno de enfermedades; (iii) la capacitación ofrecida por el Programa, que mejora el autocuidado y las prácticas cotidianas; y, (iv) el uso de los apoyos monetarios para cubrir eventos imprevistos de salud, que permite a los beneficiarios manejar parte del costo de estos eventos⁷.

En términos de los impactos de *Oportunidades* en las zonas rurales, se destacan dos aspectos: (i) la mayor predisposición a utilizar servicios de salud materna y reproductiva; y, (ii) el aumento en las visitas por parte de beneficiarios en busca de referencias para acceder a los hospitales urbanos (SEDESOL, 2008).

Por otro lado, en las zonas urbanas, se ha pospuesto la iniciación sexual en las mujeres beneficiarias, lo que incidiría positivamente en su permanencia en la escuela. Adicionalmente, en las ciudades se ha evidenciado una menor asistencia a las consultas preventivas. Esto puede ser una muestra de agotamiento con relación a la utilización de los servicios, un reflejo de la calidad de éstos, o puede deberse a las condiciones particulares de la dinámica urbana que implican costos de oportunidad mayores de asistir a las consultas. Sin embargo, cabe notar que el estado de salud de la población beneficiaria ha mejorado en las zonas urbanas; por ejemplo, los jóvenes gozan de menos días de enfermedad y las pruebas de diagnóstico de hipertensión y diabetes han aumentado (SEDESOL, 2011).

Tanto en el ámbito urbano como en el rural existen impactos positivos en las condiciones de salud de los hogares de *Oportunidades*. Sin embargo, debido a las diferencias en los perfiles epidemiológicos y las dinámicas sociales entre estos dos ámbitos, se introdujeron adaptaciones en la operación del Programa para ajustarlo mejor a estas realidades. En el caso de salud, el modelo inicial de operación no era lo suficientemente efectivo en las zonas urbanas ya que los costos de oportunidad de participar en el programa resultaban en el poco cumplimiento de las condiciones, sancionado con la salida de los beneficiarios del Programa. Esto derivó en la implementación del Modelo Alternativo de Salud (MAS) para zonas urbanas, que adapta las corresponsabilidades y la oferta de los servicios de salud a la dinámica urbana. Los resultados del MAS todavía no han sido evaluados.

⁷ Avitabile (2009) encuentra evidencia de que la asistencia a las charlas de salud y nutrición mejora sustancialmente el comportamiento de las mujeres en cuanto a su salud.

Nutrición

La erradicación de la desnutrición ha sido un objetivo central de *Oportunidades* y también se registran efectos positivos en este ámbito. Uno de los principales es la reducción en la prevalencia de baja talla por edad y en la prevalencia de anemia en la población beneficiaria. Las evaluaciones a nivel rural y urbano han encontrado resultados mixtos al evaluar el impacto del programa (SEDESOL, 2008 y 2011). Algunos de los resultados nutricionales que se habían identificado en las evaluaciones realizadas durante los primeros años del programa en la muestra rural no se mantienen en el mediano plazo (es decir, cuando los niños que fueron beneficiarios de *Oportunidades* en su primera infancia tienen entre 7-11 años). También existe evidencia que sugiere que los beneficiarios de *Oportunidades*, sobre todo aquellos en las ciudades, han incrementado su consumo de comida chatarra y de alimentos de menor calidad. Este cambio no es directamente atribuible al Programa, ya que es consistente con una tendencia que se observa en todo el país (SEDESOL, 2011). Sin embargo, esta evidencia hace pensar que la transferencia y las condiciones asociadas a la buena nutrición podrían utilizarse mejor.

En resumen, en todos los sectores *Oportunidades* ha alcanzado resultados positivos (con variaciones, dependiendo del ámbito geográfico y del grupo analizado). Sin embargo, persiste el desafío de mejorar la estructura de los apoyos y la calidad de los servicios que reciben los beneficiarios de una manera que permita al Programa lograr mayores impactos finales. Las siguientes secciones de esta nota analizan la evolución reciente del Programa, identifican los principales problemas y desafíos que enfrenta, y esbozan líneas de acción que permitirían corregirlos producir más y mejores resultados.

II. Una agenda de once temas prioritarios

Desde su creación, *Oportunidades* ha experimentado una rápida evolución y varias transformaciones. Por nombrar algunas de ellas, en los años más recientes, el Programa se ha expandido, ha cambiado su modelo de gestión, ha incrementado la composición y los montos de los apoyos y ha modernizado sus mecanismos de distribución. ¿En qué disyuntivas se encuentra el Programa después de todos esos cambios? Esta sección ofrece reflexiones alrededor de once temas cuya atención es prioritaria para *Oportunidades*.

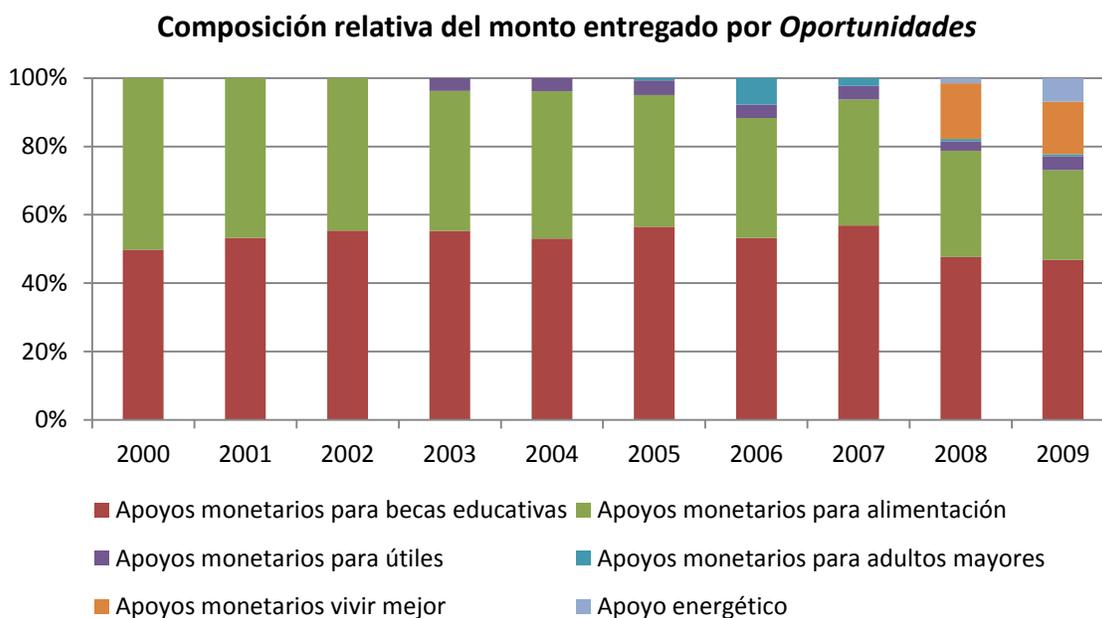
¿Qué es *Oportunidades*? Definición del programa y su objetivo

Oportunidades es, en esencia, un programa que provee transferencias en efectivo directamente a hogares pobres. El pago de éstas está condicionado al cumplimiento de acciones específicas para promover inversiones en el capital humano de los miembros del hogar. Conceptualmente, un programa como *Oportunidades* tiene dos elementos claves. Al garantizar un ingreso mínimo a hogares pobres, se trata de un programa redistributivo. Simultáneamente, dado que promueve ciertos comportamientos (como la asistencia escolar), se trata también de un esquema de incentivos. Originalmente, el Programa

estuvo compuesto por tres tipos de apoyos: educativo, salud y nutrición. El apoyo educativo se entregaba por el cumplimiento de las corresponsabilidades de matrícula y asistencia escolar. Los apoyos de salud y nutrición, por su parte, requerían la asistencia a los controles de salud y a los talleres para el autocuidado de la salud.

Un primer cambio importante que ha experimentado Oportunidades en años recientes es la inversión en el peso relativo de estos dos tipos de apoyos. Es decir, el crecimiento en el monto de la transferencia de *Oportunidades* en los últimos años se concentra en apoyos distintos al educativo. Como lo ilustra el Gráfico 2, a partir de 2007 se redujo el peso relativo de las becas con respecto al de los otros apoyos como porcentaje del total del monto de transferencias que paga el Programa anualmente. Esto es, en parte, el resultado de la creación de apoyos nuevos únicamente vinculados al cumplimiento de las condiciones en salud (el apoyo energético, el apoyo vivir mejor, y el apoyo infantil vivir mejor). Como resultado, el peso relativo de las becas se redujo en 10 puntos porcentuales del total de recursos pagados por el Programa entre 2007 y 2009, es decir cae del 57% al 47%. Por el contrario, creció sustantivamente la porción del beneficio de Oportunidades vinculada al cumplimiento de las *mismas* condicionalidades en salud que existían desde el inicio.

Gráfico 2



Fuente: Oportunidades, 2012

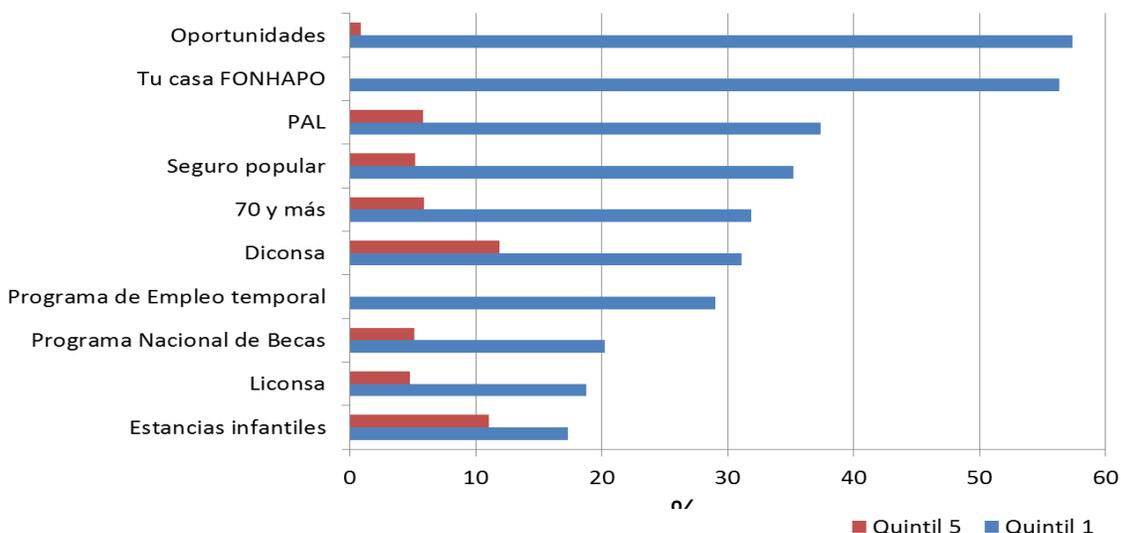
Elaboración: División Protección Social, BID 2012

¿Por qué preocupa este cambio en la estructura de los apoyos de *Oportunidades*? Porque reduce la importancia de las becas educativas y del componente de incentivos, en el paquete de apoyos de *Oportunidades*. Las becas educativas tienen un papel fundamental en la promoción de la matrícula y la asistencia escolar en donde, como se argumenta más adelante, México enfrenta todavía desafíos de magnitud importante. Pero además, este

cambio envía una señal errónea pues, sin alterar las condicionalidades de salud (o el costo de ellas), cambia el beneficio relativo de su cumplimiento. En esencia, se reduce la orientación de incentivar inversiones en el capital humano a favor del componente redistributivo de las transferencias. En consecuencia, urge repensar la composición de los apoyos de *Oportunidades* y el balance que se quiere lograr entre ellos. La recomendación del BID es devolver al Programa su propósito original de promoción de la inversión en capital humano.

Gráfico 3

Porcentaje de los recursos de los programas sociales Mexicanos que llegan al 1er y 5to quintiles de ingreso



Fuente: ENIGH 2010

Elaboración: División Protección Social, BID 2012

Hay un segundo elemento importante que vale la pena discutir en el contexto de la reflexión alrededor del objetivo de *Oportunidades*. Durante las crisis recientes, *Oportunidades* fue utilizado como un mecanismo para compensar a los pobres ante choques de varios tipos. Se lo concibió como un instrumento atractivo por estar mejor focalizado que otros programas sociales (esto se ilustra con claridad en el Gráfico 3⁸) y por contar con canales operativos para transferir dinero en efectivo directamente a los hogares pobres. La decisión de usar a *Oportunidades* como un instrumento de compensación ante una crisis se refleja precisamente en la creación de los apoyos nuevos. Además, como parte de la respuesta a las crisis, el Programa también experimentó una expansión considerable en cobertura, sobre todo en zonas urbanas.

⁸ El gráfico presenta un análisis de *benefit-incidence* en el cual, con datos de la ENIGH 2010, se compara entre varios programas sociales qué porcentaje de su presupuesto llega efectivamente al 20% más pobre y al 20% más rico de la población. Un programa focalizado en los más pobres —o más progresivo—, se caracteriza por tener una gran barra azul y una roja muy pequeña. *Oportunidades* es de los programas sociales más progresivos. En 2010 casi el 60% de los recursos totales del programa llegaron a hogares que pertenecen al quintil más pobre de ingreso.

La pregunta que surge de esta opción es la siguiente: ¿es un programa de transferencias monetarias condicionadas el instrumento ideal para enfrentar una crisis y compensar a los pobres por la caída en sus ingresos? Desde el punto de vista conceptual, un sistema de protección social (del cual un programa como *Oportunidades* forma parte) debe contar con instrumentos de aseguramiento para brindar protección ante choques en el empleo, la salud, o el ingreso (como por ejemplo, seguros de salud, agrícolas o de desempleo). En su diseño actual, *Oportunidades* no es uno de estos instrumentos. A pesar de que la creación del Seguro Popular fue un avance importante en términos de dotar a la población no asalariada de un esquema de aseguramiento en salud, México todavía no cuenta con esquemas de aseguramiento por otros tipos de choques como desempleo, o desastres naturales⁹.

Las decisiones recientes sobre el uso de un programa como *Oportunidades* para compensar a los pobres ante una crisis debieron tomarse con relativamente poca evidencia sobre si éste era el mejor mecanismo de intervención. En ese momento, ante la crisis de 2009, se consideró, que *Oportunidades* era el único mecanismo existente que permitía responder a ella en forma focalizada. No obstante, hubiera sido importante entender quiénes eran los grupos más afectados por los choques al ingreso que se buscaba remediar, y en qué grado éstos coincidían con los hogares del padrón de beneficiarios de *Oportunidades*. En este sentido, vale la pena reflexionar que una caída de ingresos por efecto de un choque externo no tiene efectos homogéneos sobre toda la población, ni sobre aquella en el padrón de beneficiarios de *Oportunidades*. Por ejemplo, si ante un choque de precios, los efectos sobre el empleo son mayores para un segmento de la población que para el resto, el incremento del monto de la transferencia *para todos los beneficiarios del programa* no parece el instrumento de respuesta óptimo. En este sentido, es fundamental considerar que, una vez que se aumenta el monto de la transferencia de un programa como *Oportunidades*, es difícil revertir este incremento en el futuro. Esto es cierto aun cuando el aumento original se anuncie como algo temporal y la experiencia de *Oportunidades* con el apoyo vivir mejor, incorporado en 2008 como una compensación temporal por la subida en los precios de los alimentos, confirma esta afirmación: este apoyo se mantiene hasta la actualidad a pesar de que inicialmente se anunció como un apoyo transitorio por un período de siete meses.

En este sentido, cabe preguntarse si existe algo que se podría modificar en el esquema de un programa de transferencias monetarias condicionadas para integrar a éste algún tipo de instrumento sencillo de aseguramiento ante choques en el ingreso. Una posibilidad puede ser contemplar un esquema con las siguientes características: (a) Cada bimestre se retiene una porción de la transferencia en una cuenta de aseguramiento individual; (b) Esta cuenta constituye un fondo de reserva para el beneficiario. Aunque esto no es sino un esbozo de una propuesta para la reflexión, vale la pena recoger el tema de fondo, es decir, la necesidad de que la población mexicana, en particular aquella más pobre, cuente

⁹ Estos son temas que se discuten con mayor profundidad en las notas de política sobre Mercado Laboral y Seguridad Social y sobre Cambio Climático y Gestión de Recursos Hídricos preparadas por el BID.

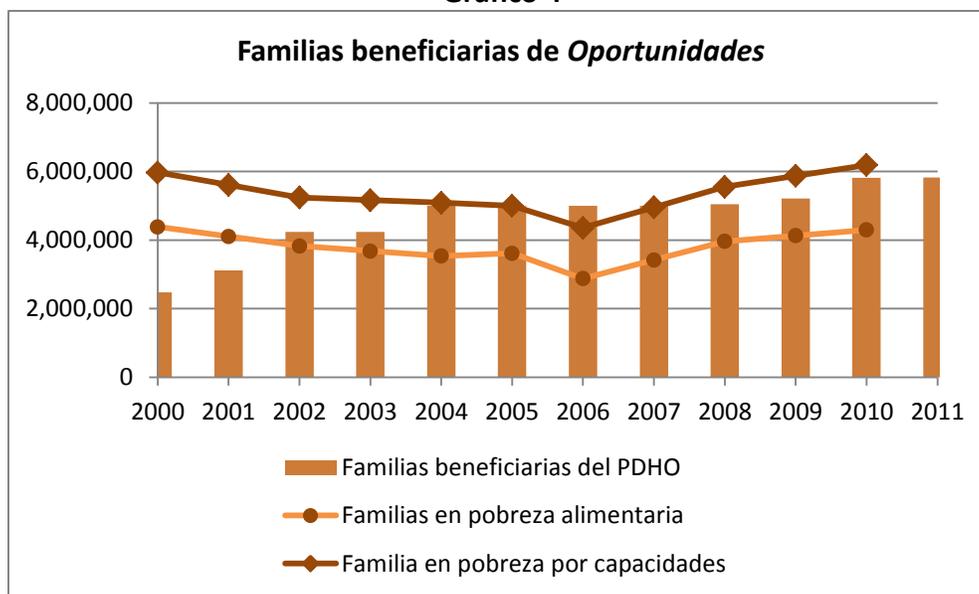
con instrumentos adecuados de aseguramiento que le permitan un mejor manejo de riesgos.

¿A quién debería llegar Oportunidades? Repensar la población objetivo

Como se ha mencionado antes, durante el último sexenio, el programa *Oportunidades* aumentó el monto de los apoyos que entrega y además expandió su base de beneficiarios. La expansión se concentró en el ámbito urbano. A la luz de esta expansión, cabe realizar algunas preguntas: ¿Cuál debería ser la población objetivo de un programa como Oportunidades? ¿Cuán grande es esta población? ¿Cómo se compara actualmente el tamaño del Programa con el de su población objetivo?

La población objetivo de un programa de transferencias monetarias condicionadas como *Oportunidades* debería ser aquella en pobreza extrema. En términos de política pública, ese es el grupo de población para quien tiene sentido diseñar un apoyo que combine una red de protección (a través de un ingreso mínimo, o el componente redistributivo del programa) con un incentivo de inversión en capital humano (salud, nutrición y educación). Al mismo tiempo, en términos prácticos, por las dificultades inherentes al proceso de focalización, es preferible establecer el punto de corte que determina la elegibilidad al Programa por encima de la línea de pobreza extrema para reducir los errores de exclusión.

Gráfico 4



Fuente: Oportunidades, 2012 y ENIGH 2010

Elaboración: División de Protección Social y Salud del BID

En la práctica, por su diseño, *Oportunidades* ha excluido desde un inicio de su población objetivo a un segmento de aquellos en pobreza extrema. Esto se debe a que un porcentaje de estos hogares residen en localidades que carecen de las condiciones

mínimas de oferta como para exigir a sus habitantes el cumplimiento de las condicionalidades en salud y educación. Este no es un tema menor. Se revisará en mayor detalle más adelante. Sin embargo, para propósitos de motivar la discusión sobre el tamaño del padrón de beneficiarios de *Oportunidades*, es importante tener en cuenta que el programa enfrenta todavía este tipo de desafíos de cobertura.

El Gráfico 4 ilustra que a partir de 2002 y, en mayor magnitud desde 2004, el tamaño del padrón de beneficiarios de *Oportunidades* excede al número de hogares en pobreza alimentaria¹⁰. En 2010, el padrón del programa estuvo cerca de cubrir a una población del tamaño de la que se encuentra incluso por debajo de la línea de pobreza de capacidades. En estas circunstancias, nuestra recomendación es que, como mínimo, el tamaño del padrón de beneficiarios de *Oportunidades* no siga creciendo.

¿Cuánto pagar? El monto de los apoyos

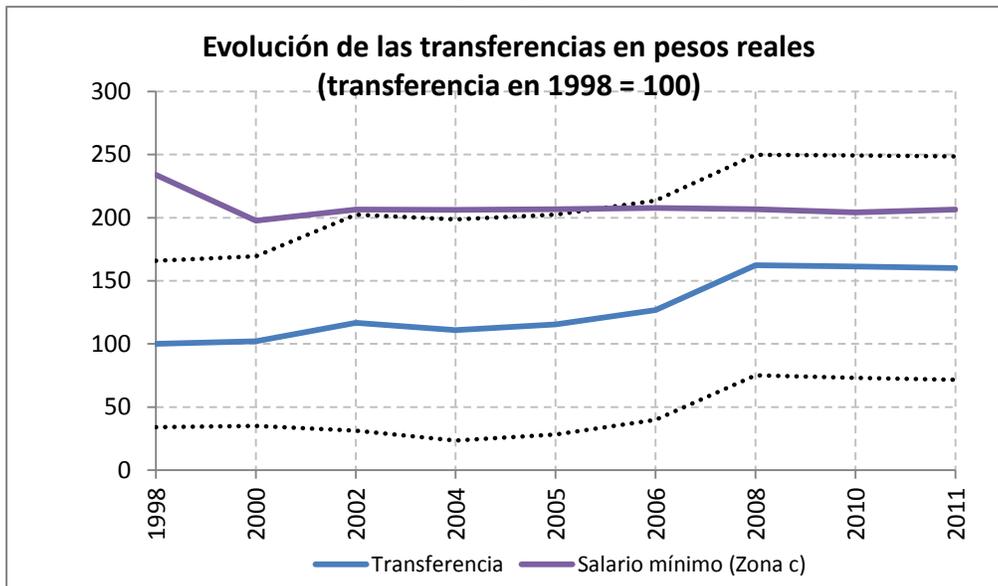
En los últimos seis años *Oportunidades* incrementó su cobertura, aumentó el monto total de las transferencias, y extendió el número de apoyos que otorga. El monto promedio de los apoyos se ha incrementado sustancialmente a partir de 2006. El Gráfico 5 muestra la evolución de los montos bimensuales promedio pagados por el Programa a lo largo de los últimos 14 años (reconstruidos a partir de datos de las encuestas de ingresos y gastos) y expresados en pesos constantes. Estos se comparan con la evolución del salario mínimo en ese mismo período¹¹. Llama la atención que, en términos reales, el monto de los apoyos ha pasado de ser 48% del salario mínimo (en 1998) a representar 78% de éste (en 2011). Este es un cambio importante en la naturaleza del programa, en su contribución relativa a los ingresos de los hogares beneficiarios y, posiblemente, en las decisiones de ellos sobre su trabajo y otras actividades productivas¹².

¹⁰ En México, la línea de extrema pobreza se ha conocido tradicionalmente como la línea de pobreza alimentaria (la línea de pobreza era la pobreza de capacidades). A partir de los cambios en las definiciones de pobreza liderados por CONEVAL en 2008, la línea de extrema pobreza pasó a ser la línea de bienestar mínimo, LBM (mientras que la línea de pobreza pasó a ser la línea de bienestar económico, LBE). A lo largo de esta nota, se usa la definición de pobreza alimentaria para comparaciones en la evolución de la pobreza previas a 2008. En aquellas más recientes, se emplean las definiciones actualizadas de línea de bienestar mínimo y línea de bienestar económico.

¹¹ Vale notar que el valor del salario mínimo se refiere al salario individual establecido por cifras oficiales, mientras que los apoyos se estiman a nivel de hogar.

¹² Si este cálculo se replica empleando datos reportados por CONEVAL sobre el ingreso laboral corriente per cápita (con información de la ENOE reportada por INEGI y de BANXICO), se observa que el monto de transferencia para una familia promedio se mantuvo constante, en 23% del ingreso laboral corriente per cápita entre inicios de 2005 y mediados de 2012.

Gráfico 5

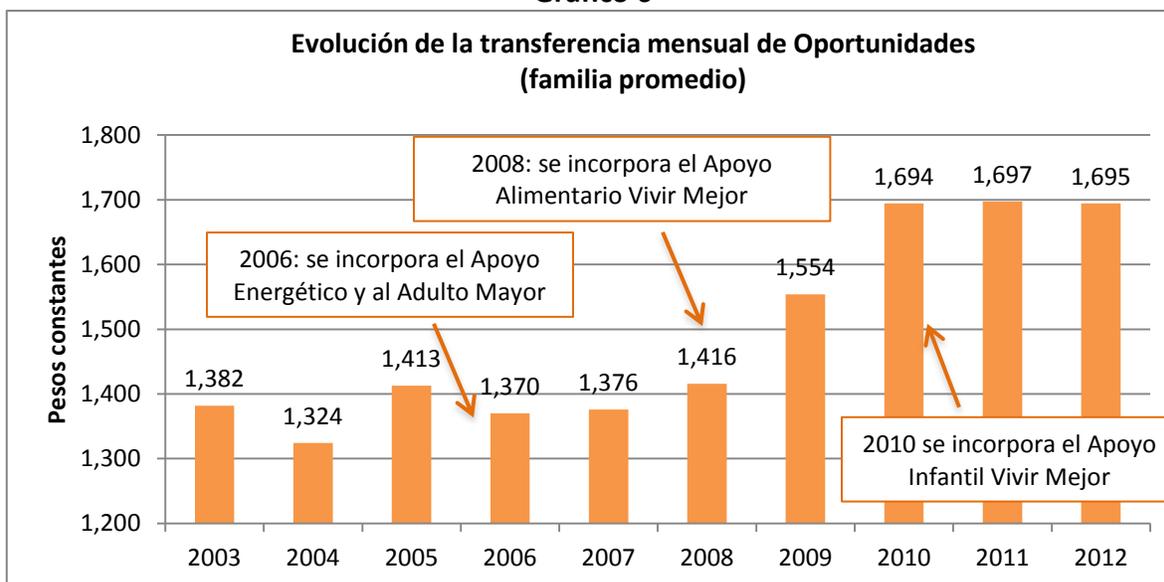


Fuente: INEGI "ENIGH 1990-2008" y Oportunidades (Apoyos autorizados por SHCP).
Elaboración: Departamento del Sector Social, BID 2011.

Una manera alternativa de ilustrar el crecimiento en las transferencias del programa Oportunidades es, a partir de las reglas operativas, reconstruir el apoyo que recibiría una familia promedio. Para este ejercicio, se usó la ENIGH 2010 para definir la estructura demográfica de una familia promedio¹³. El Gráfico 6 ilustra la evolución de las transferencias a lo largo del tiempo calculadas según esta fórmula. Las tendencias coinciden con las observadas en el Gráfico 5. Desde 2003, el monto de la transferencia de una familia promedio ha crecido un 22.6% en términos reales.

¹³ Se asume que ésta tiene 2 niños y que recibe el monto promedio de la beca para cada uno, los apoyos por útiles escolares, el apoyo alimentario, el apoyo vivir mejor, el apoyo energético, y el apoyo infantil vivir mejor para *uno* de los dos niños.

Gráfico 6



Fuente: Oportunidades, 2012.

Elaboración: División de Protección Social y Salud, BID 2012.

La transferencia en México ha aumentado más que en otros países de la región. El Gráfico 7 muestra la evolución de las transferencias en términos reales y como porcentaje del PIB per cápita en México, Brasil, Ecuador y Colombia, con el fin de tener una perspectiva regional¹⁴. Este ejercicio se realiza usando encuestas de hogares para cada uno de los países. En México, la transferencia de *Oportunidades* se ha incrementado en alrededor del 60% en términos reales desde el 2001. Esta marca ha sido solamente superada por Ecuador, donde la transferencia creció en 130% en el mismo periodo. En contraste, Brasil y Colombia han tenido una política de expansión bastante más moderada. En los dos países, la transferencia está en los mismos niveles que a comienzos de la década¹⁵.

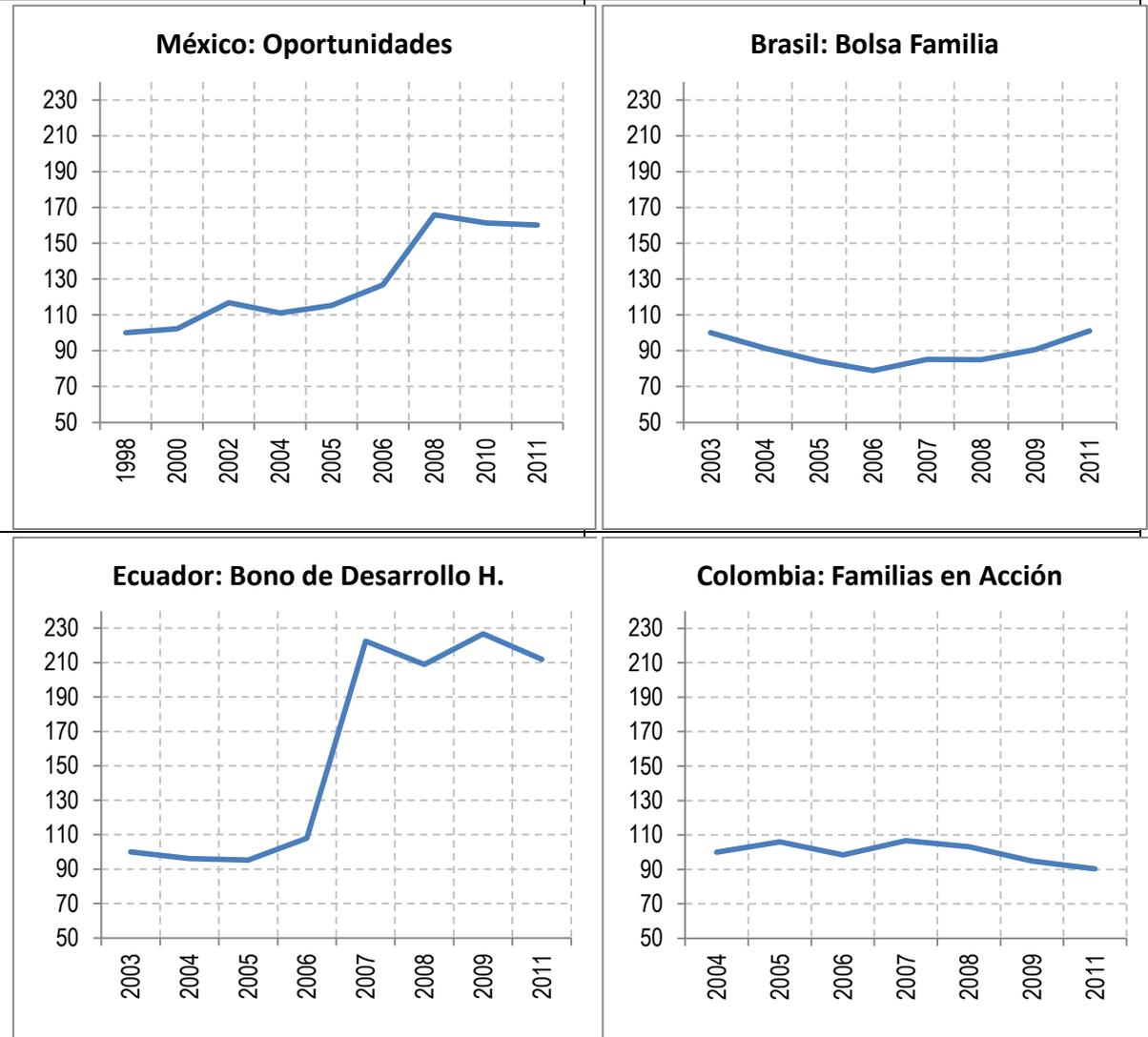
Además de aumentar en su monto total, los apoyos de *Oportunidades* se han diversificado a lo largo del tiempo. En otras palabras, se han creado nuevos apoyos. Por ejemplo, en 2001 se extendieron las becas educativas hasta el nivel de preparatoria. En 2006, se creó el apoyo energético para compensar a los más pobres por la estructura regresiva de los subsidios a los combustibles en México y por el incremento de sus precios. Este apoyo se otorga a todos los hogares participantes del Programa desde 2007. En 2012, se elimina como un apoyo separado y se lo consolida con el apoyo alimenticio.

¹⁴ Cálculos realizados por el equipo de la Gerencia del Departamento del Sector Social (SCL) del BID.

¹⁵ Para llegar a estas conclusiones, los autores identificaron hogares en el primer quintil y aislaron los cambios en la transferencia que dependerían de la composición del hogar, para centrarse en calcular los cambios en los montos de las transferencias, que estaban indexados al primer año en el que había información disponible.

Gráfico 7

Evolución de las transferencias en términos reales
Transferencia en el primer año para el cual los datos están disponibles = 100



Nota: Transferencias calculadas para un hogar representativo en el primer quintil (más pobre) de ingreso per cápita, deflactado con el IPC.

Fuente: INEGI "ENIGH 1990-2008" y Oportunidades (Apoyos autorizados por SHCP).

Elaboración: Departamento del Sector Social, BID 2011.

Además de los apoyos antes descritos, en 2008 se añadió el apoyo alimentario Vivir Mejor con el objetivo de compensar a los hogares por el incremento en los precios de los alimentos, bajo la lógica de que los hogares pobres dedican una proporción mayor de sus ingresos a cubrir este tipo de necesidades. Este apoyo alimentario pretendía ser temporal con una duración de siete meses, pero sigue pagándose y ahora se han juntado el apoyo energético y el alimentario. En 2010 se creó el apoyo Infantil Vivir Mejor con el fin de proteger el desarrollo de los niños durante su primera infancia: las familias reciben

bimestralmente una compensación mensual por cada niño en el hogar que esté entre 0 y 9 años de edad (Coordinación Nacional del PDHO, 2011).

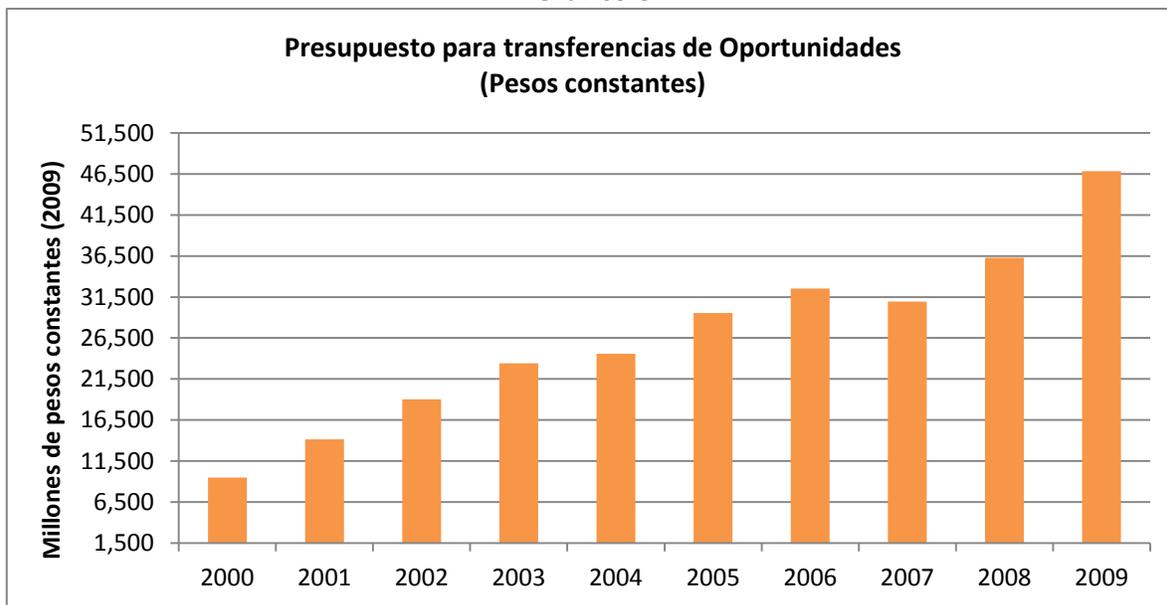
Además de los apoyos antes mencionados, el Programa incorporó los siguientes componentes adicionales:

- El apoyo *Jóvenes con Oportunidades* que se implementó en el ciclo escolar 2002-2003, con el objetivo de motivar el ahorro en los jóvenes y otorgarles una primera transferencia que les permitiese ampliar sus capacidades, acceder a opciones productivas, iniciar un patrimonio o insertarse a un esquema de protección. Actualmente opera como un incentivo que premia la culminación de la educación media superior y vincula a los jóvenes con mecanismos formales de ahorro (Coordinación Nacional del PDHO, 2011).
- El componente de Adultos Mayores, por su lado, se creó en 2006 y constituye un apoyo mensual que se entrega bimestralmente a personas mayores de 70 años pertenecientes a familias beneficiarias. Este apoyo requiere su asistencia a controles médicos. Este apoyo se incorpora a *Oportunidades* a pesar de constituir una duplicación de la oferta del Programa de 70 y más. Para corregir este problema, se determina con posterioridad que las personas que son atendidas por el Programa 70 y Más deben eliminarse de la lista de beneficiarios de este apoyo de *Oportunidades*.

Como resultado del aumento en cobertura, del crecimiento en el monto de los apoyos, y de la expansión en el número de éstos, el presupuesto total de *Oportunidades* ha crecido aceleradamente. Esto se ilustra en el Gráfico 8. Únicamente entre 2006 y 2009, este aumento en el presupuesto del Programa destinado al pago de transferencias fue de casi 50% en términos reales. En términos fiscales, esto supone un crecimiento importante en un rubro de gasto difícil de reducir.

El Diagrama 1 resume los diferentes apoyos otorgados por *Oportunidades* en 2012. Cada uno de estos componentes está compuesto por transferencias que se otorgan -o no- sobre la base del cumplimiento de requisitos específicos. Los apoyos energético, alimentario, vivir mejor, infantil vivir mejor y adultos mayores se encuentran asociados a condiciones de asistencia a los controles y a los talleres para el auto-cuidado de la salud, de acuerdo a un protocolo de frecuencias que lo determina la estructura demográfica del hogar. Por su parte, las becas educativas están condicionadas a la matrícula y asistencia escolar. Finalmente, el apoyo Jóvenes con Oportunidades se otorga tras haber completado el nivel de educación de media superior.

Gráfico 8



Fuente: Oportunidades, 2012.

Elaboración: División de Protección Social y Salud del BID.

A partir de la evidencia presentada en este apartado, nuestra recomendación es que no se debe continuar incrementando el monto total de las transferencias de *Oportunidades* que reciben los hogares. Aun así y como se argumenta en secciones posteriores, existe mucho espacio para mejorar la composición de los apoyos del programa (reduciendo unos, consolidando otros e incrementando el peso relativo de otros tantos) con el objeto de mejorar la efectividad del Programa en su conjunto.

¿Basta con incentivar la demanda? Coordinación con la oferta en salud y educación

El mensaje principal de esta sección es que persisten problemas serios en la cobertura y calidad de los servicios de salud y educación, que deben ser corregidos para que *Oportunidades* logre más y mejores resultados. Al igual que otros programas de transferencias monetarias condicionadas en la región, *Oportunidades* ha incrementado la utilización de servicios de educación y salud. Sin embargo, los cambios atribuibles al Programa en el estado de salud, nutrición y educación de los beneficiarios son de magnitudes muy modestas. Los programas de transferencias monetarias condicionadas justifican la insuficiencia de este resultado con el argumento de que ellos no son responsables ni de la provisión ni de la calidad de la oferta de los servicios de salud y educación a los cuales sus beneficiarios deben vincularse para recibir la transferencia.

Diagrama 1

Apoyo	Características	Monto
Energético	Se crea para compensar por la subida de precios de los combustibles. En 2012 se integra al apoyo alimentario (monto mensual). Condición: Cumplimiento de acciones en (citas y pláticas).	\$ 60
Becas educación básica	Se entrega durante el ciclo escolar, monto aumenta con el grado y es mayor para las mujeres. Las becas en primer y segundo grado son solo para localidades rurales (monto mensual). Condición: Asistencia.	Primaria: 1º-3º: 150; 4º: 175; 5to: 225 y 6to: 300 Secundaria: 1º \$440 H \$ 465 M; 2º \$465 H \$ 515 M; 3º \$149 H \$ 565 M *
Becas media superior	Se entrega durante el ciclo escolar, monto aumenta con el grado y es mayor para las mujeres. Lo reciben los jóvenes de hasta 21 años inscritos en escuelas de modalidad escolarizada (monto mensual). Condición: Asistencia.	1ro \$740 H \$ 850 M 2do \$795 H \$ 905 M 3ro \$840 H \$ 960 M *
Útiles escolares	Se entregan el primer bimestre del ciclo escolar (monto anual).	Primaria: \$ 200 + \$ 100 Secundaria: \$ 375 Media Superior: \$ 375
Jóvenes con oportunidades	Incentivo para los becarios que terminen la educación media superior. Condición: Concluirla antes de los 22 años.	\$ 4,450
Adultos mayores	Entregado a mayores de 70 años de familias beneficiarias de <i>Oportunidades</i> (monto mensual). Condición: El adulto mayor debe cumplir con sus controles de salud.	\$ 315
Alimentario	Lo reciben todas las familias de <i>Oportunidades</i> (monto mensual). Condición: Cumplimiento de acciones en citas y pláticas.	\$ 225
Vivir mejor	Compensación por la subida de precios de los alimentos (monto mensual). Condición: Cumplimiento de acciones en (citas y pláticas).	\$ 120
Infantil vivir mejor	Se entrega un apoyo por cada niño menor de 9 años (máximo 3, monto mensual). Condición: Cumplimiento de acciones en citas y pláticas.	\$ 105 por niño

*H = hombre, M = mujer

No obstante, un programa que otorga incentivos a la demanda por servicios sociales no puede operar aislado de quienes tienen a cargo la oferta de estos servicios. En este sentido, un tema que se encuentra en la agenda de *Oportunidades* desde hace tiempo y en el cual es fundamental actuar con urgencia tiene que ver con el desafío de mejorar la coordinación con las Secretarías de Salud y Educación para asegurar que los beneficiarios de *Oportunidades* reciban servicios de calidad.

No sólo existe mucho margen para que *Oportunidades* y los sectores mejoren su coordinación y brinden servicios de mejor calidad a la población mexicana más pobre, sino además, existe espacio para considerar si es posible aprovechar mejor la oferta de otros servicios de los sectores y vincularla con nuevas condicionalidades del programa con el objeto de promover mayores inversiones en capital humano. Un tema que debe explorarse en esta dirección es la vinculación del beneficio de *Oportunidades* con acciones específicas que promuevan las diferentes dimensiones del desarrollo infantil temprano¹⁶. La primera infancia es el período en el cual tiene mayor retorno invertir en capital humano y, con excepción de los controles y talleres para el auto-cuidado de salud y nutrición, *Oportunidades* hace poco por incentivar a que los hogares con niños muy pequeños cambien sus comportamientos y mejoren la calidad del entorno, el cuidado y la crianza de sus hijos durante este período crítico.

En lo que se refiere a los servicios de salud que reciben los beneficiarios de *Oportunidades*, éstos tienen un amplio margen de mejora en, al menos, cuatro dimensiones:

1. Acceso: la oferta de servicios es insuficiente o se encuentra lejos para muchos. Por ejemplo, en zonas urbanas existe evidencia de que la salida de beneficiarios del programa se asocia con frecuencia al bajo cumplimiento de las condiciones en salud. La regionalización de los servicios de salud, que optimizará la asignación de cada beneficiario a un establecimiento de salud cercano a su lugar de residencia, permitirá reducir la magnitud de los problemas de acceso. Sin embargo persiste un largo camino por recorrer en la implementación de este esquema.
2. Calidad: el sistema de salud no cuenta con suficientes insumos para la producción de servicios de salud ni con la cantidad necesaria de recursos humanos capacitados. La presión sobre los recursos existentes es alta. Persiste la percepción de que los incrementos en la demanda generados por programas como *Oportunidades* y Seguro Popular no han venido acompañados de recursos suficientes como para que la oferta pueda responder a ellos. Además, tanto en zonas urbanas como en zonas rurales, persiste el desafío de atender con pertinencia y sensibilidad cultural a las poblaciones indígenas.
3. Vinculación operativa: hay espacio para mejorar los procesos operativos y asegurar que los beneficios lleguen a todos en forma oportuna y sincronizada en los

¹⁶ Este tema se discute con mayor profundidad en las notas de política sobre Desarrollo Infantil Temprano preparada por el BID.

momentos en que las intervenciones en salud y nutrición tienen mayores impactos en la vida de los niños. Esto es particularmente crítico al momento del nacimiento de nuevos niños en los hogares beneficiarios del Programa. Si los niños que ha nacido no son incorporados (o dados de alta) en el padrón del Programa en forma automática, éstos quedan excluidos del monitoreo de su cumplimiento de las condiciones en salud y de los apoyos que les corresponden (incluyendo sus complementos nutricionales). Dada la estrecha ventana de oportunidad que existe para intervenir durante los primeros mil días de vida, si estos beneficios no llegan a tiempo por problemas operativos, se pierde su posibilidad de tener impactos.

4. Talleres para el Auto-Cuidado de la Salud: se puede hacer un mejor uso de éstos y de las interacciones con los beneficiarios para promover con mayor efectividad los cambios de comportamiento y las prácticas saludables. Es de suma importancia mejorar la calidad y relevancia de estos espacios dado que la participación en ellos representa un costo para los beneficiarios.

Al igual que en salud, en lo que respecta a los servicios que reciben los beneficiarios de *Oportunidades* de la Secretaría de Educación Pública, también existe un enorme potencial de mejores resultados. Estos pasan por aumentar la asistencia escolar y brindar experiencias de aprendizaje de calidad a los beneficiarios de *Oportunidades* que están estudiando. Los temas prioritarios en los cuales la Secretaría de Educación Pública y *Oportunidades* tienen la obligación de coordinar y vincularse mejor son los siguientes:

1. Acceso: como se ilustra en la siguiente sección, persiste el desafío de mejorar el acceso a escuelas de calidad. Esta necesidad es más urgente a partir del nivel secundario y, en particular, en el sector rural en donde la modalidad predominante a la cual tienen acceso los estudiantes pobres sigue siendo la de escuelas telesecundarias. Este tema cobra todavía más importancia actualmente, que se ha determinado la obligatoriedad de la educación media superior.
2. Contenidos relevantes: la calidad de la experiencia educativa está relacionada tanto con el aprendizaje por sí solo, como con la necesidad de que éste se perciba como relevante entre los estudiantes. Este tema se vuelve más importante en los grados de secundaria y preparatoria, cuando el costo de oportunidad de estudiar es mayor pues los jóvenes pueden encontrar opciones de trabajo. En ese sentido, hay mucho margen para mejorar la calidad de las experiencias de los estudiantes en las aulas y de asegurar que éstas se transformen en retornos a la decisión de invertir en educación.
3. Educación no formal: existe evidencia que documenta que, especialmente en zonas rurales, un número de potenciales becarios de hogares beneficiarios de *Oportunidades* se encuentran estudiando en el sistema no formal. Estos estudiantes no tienen derecho a recibir el apoyo educativo del Programa. Puede ser que muchos de ellos estén adquiriendo competencias y habilidades relevantes para su incorporación en actividades productivas que responden a la realidad de su localidad. En este sentido, y dadas las restricciones en la oferta, parecería que se justifica un esfuerzo de la Secretaría de Educación Pública por certificar a los proveedores de educación no formal con el fin de identificar aquellos casos en los

cuales se justifica que las becas de *Oportunidades* promuevan este tipo de estudios.

4. Coordinación de prioridades: La Secretaría de Educación Pública opera varias iniciativas que buscan mejorar la calidad de la enseñanza. Dada la cobertura y la focalización del Programa, se recomienda priorizar a las escuelas donde asisten becarios de *Oportunidades* dentro de este tipo de programas.
5. Desarrollo infantil temprano: La Secretaría de Educación tiene una oferta grande de servicios educativos dirigidos a niños menores de seis años de edad. Entre ellos están los servicios de pre-escolar (en diferentes modalidades), así como programas que capacitan a los padres para mejorar sus prácticas de crianza. Dado que las inversiones en capital humano durante la primera infancia a través de este tipo de programas han demostrado tener un retorno mayor que ningún otro, tiene sentido explorar la factibilidad de vincular la oferta de servicios de desarrollo infantil temprano con las condicionalidades de *Oportunidades*.

¿Hay margen para mejores resultados? Composición de los apoyos

Del análisis de las secciones previas, hemos concluido que *Oportunidades* no se encuentra en una coyuntura en la cual sea factible pensar en cambios que supongan aumentar el monto total de la transferencia por hogar, continuar expandiendo su cobertura, o crear nuevos apoyos. En esas circunstancias, ¿qué margen de acción existe para repensar el programa, potenciar sus impactos, y rectificar algunos de los problemas de años recientes? Esta sección argumenta a favor de la necesidad de cambiar la composición de los apoyos actuales y modificar las condicionalidades.

Existen precedentes del uso de evidencia para mejorar los impactos de *Oportunidades*. Las becas de educación media superior, primero analizadas a escala piloto, son un ejemplo. Estudios acerca del efecto educativo del Programa recomendaron extender los apoyos a nivel medio superior para asegurar la continuidad de los logros educativos e incrementar los impactos que se observaban en educación básica. Este cambio se aplicó a partir del ciclo escolar 2001-2002 (Coordinación Nacional del PDHO, 2011).

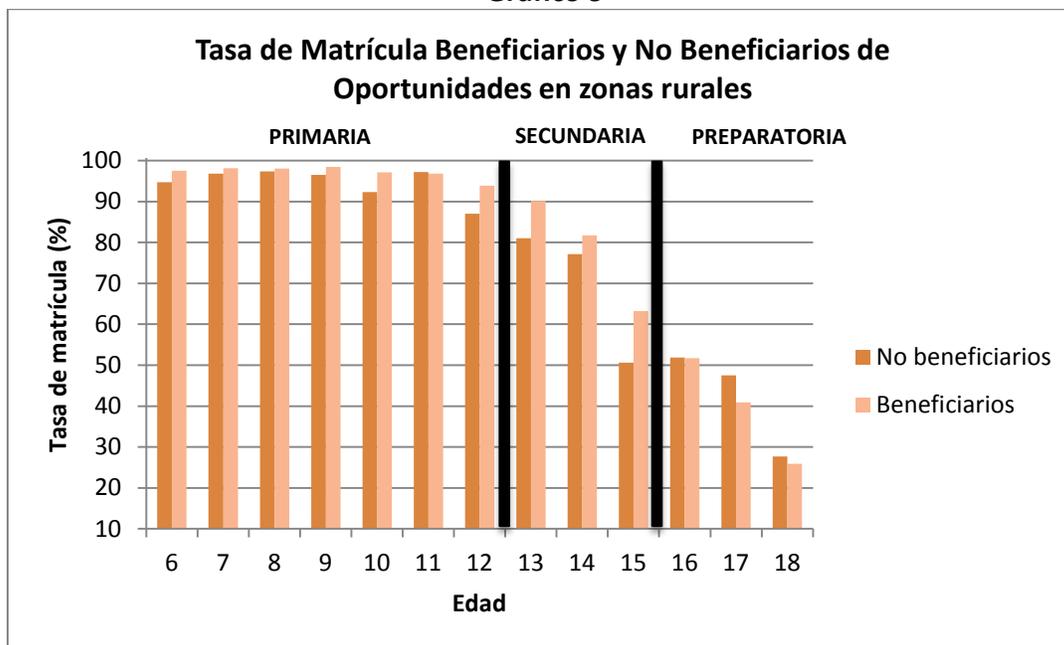
Para repensar la estructura de los apoyos del programa, partimos de un diagnóstico de la problemática en el tema educativo. En este tema en particular, es claro que existen diferencias importantes entre los ámbitos urbano y rural.

Problemática rural

Una mirada breve a las estadísticas más recientes sobre la matrícula escolar en zonas rurales refleja que, a pesar de los impactos de *Oportunidades* a lo largo del tiempo, persiste un descenso dramático en la matrícula en grados posteriores a la primaria. El Gráfico 9 ilustra esta tendencia. Es positivo constatar que hasta los 15 años de edad, la matrícula escolar en zonas rurales es ligeramente mayor entre los beneficiarios de *Oportunidades* que entre los no beneficiarios, sugiriendo la efectividad del incentivo. Aun

así, entre los 14 y los 15 años de edad, la probabilidad de estar matriculado en la escuela cae del 80% al 60% para los jóvenes beneficiarios de Oportunidades en zonas rurales y continúa su descenso en años posteriores.

Gráfico 9



Fuente: ENIGH 2010.

Elaboración: División de Protección Social y Salud del BID.

Además de este fenómeno, en zonas rurales persiste un problema de escasa oferta educativa, sobre todo a partir del nivel secundario. Apenas un 3% de los beneficiarios de *Oportunidades* que estudian la secundaria en zonas rurales lo hacen en una escuela secundaria general. Por el contrario, 88% de los jóvenes beneficiarios del Programa que estudian secundaria en el ámbito rural lo hacen en una telesecundaria. Únicamente 5% asiste a una secundaria técnica¹⁷. La necesidad de fortalecer la presencia de escuelas secundarias generales en zonas rurales aparece como una necesidad importante si se quiere mejorar la calidad de las experiencias de aprendizaje de los jóvenes y alentar su decisión de estudiar. Además, hay otro dato preocupante que se relaciona con este último. Según datos de la ENIGH 2010, el 20% de los niños y jóvenes de entre 6 y 18 años de hogares beneficiarios de Oportunidades en el ámbito rural no asiste a la escuela¹⁸. Esto, a pesar de que tienen el derecho a recibir un apoyo educativo. No existe una diferencia mayor en esta tendencia entre hombres y mujeres. Del grupo de becarios que no estudia, alrededor de dos tercios tienen más de 15 años, es decir, están en edad de asistir a la preparatoria. Existe evidencia cualitativa que documenta que su decisión de no

¹⁷ Estas cifras contrastan con las del ámbito urbano, en donde 45% de los beneficiarios de *Oportunidades* asisten a una secundaria general, 28% a una telesecundaria y 24% a una secundaria técnica.

¹⁸ Datos administrativos del Programa confirman esta tendencia pero la cuantifican en niveles bastante más altos.

estudiar se vincula con la calidad y relevancia de la experiencia escolar así como con problemas de acceso. Además, una porción de estos jóvenes que no están en secundaria (alrededor de un 3% de ellos) se encuentra estudiando en el sistema no formal. Hasta el momento, *Oportunidades* no reconoce estos estudios como elegibles para recibir el apoyo educativo. Sin embargo, dados los problemas de oferta en zonas rurales, vale la pena estudiar este tipo de establecimientos educativos y calificar a los mejores como elegibles para becas, dentro de un esquema que incentive a los beneficiarios de *Oportunidades* a estudiar en ellos.

Es importante mencionar otro cambio que experimentó el Programa en años recientes y que afecta la estructura de las becas educativas en zonas rurales. A partir de 2011, se extendió el beneficio de la beca educativa hasta el primer grado de primaria. Antes de esa fecha, este beneficio se otorgaba únicamente a partir de tercer grado. Esta decisión se tomó a pesar de que en 2010 la matrícula escolar para niños de 6 años en zonas rurales era superior al 95%.

A partir de la información presentada en los párrafos anteriores, recomendamos las siguientes acciones para mejorar los impactos de apoyo educativo de *Oportunidades* en el ámbito rural:

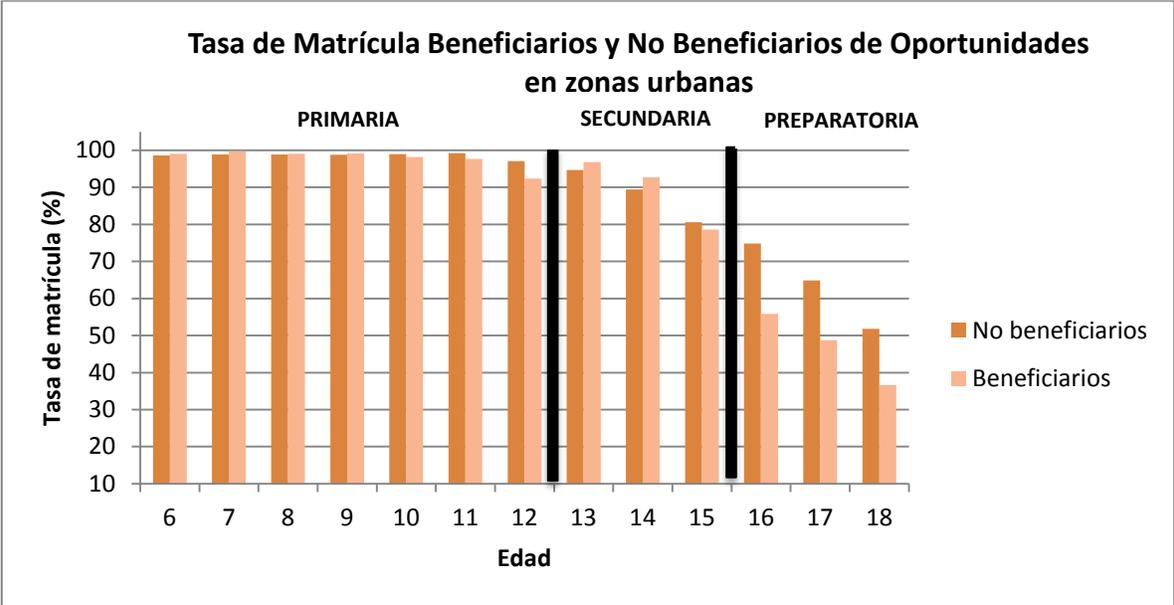
- Bajo el liderazgo de la Secretaría de Educación Pública, hace falta mejorar el acceso a y la calidad de las escuelas secundarias de tipo general y técnica en zonas rurales.
- El otorgar un apoyo educativo a los niños matriculados en primero y segundo grado de primaria en localidades rurales no parece una decisión de política justificada por la evidencia. La estructura de este apoyo puede revertirse al esquema previo a 2011.
- Con los ahorros que se logran al eliminar los apoyos educativos de primer y segundo grado de primaria, se puede invertir en desarrollo infantil temprano, o incrementar el monto de las becas de secundaria y media superior en zonas rurales con el fin de hacer más atractiva la opción de seguir estudiando entre los jóvenes.

Problemática urbana

Al igual que en el ámbito rural, en zonas urbanas también se observa que México enfrenta una caída acelerada de la matrícula escolar (Gráfico 10). La diferencia es que ésta es más pronunciada algo más tarde, es decir, después de la secundaria. Entre los 15 y los 18 años, la matrícula escolar cae de cerca del 80% a menos del 40% entre los beneficiarios de *Oportunidades*. La brecha en matrícula entre jóvenes beneficiarios y no beneficiarios del Programa se agranda y se mantiene a partir de los 16 años. Esto revela que, a pesar de tener derecho al incentivo educativo que ofrece el Programa, la mayoría de los jóvenes de hogares beneficiarios que están en edad de asistir a la preparatoria no están estudiando. Además, en el ámbito urbano, al igual que ocurre en el rural, un 17% de los niños entre 6 y 18 años de hogares beneficiarios de *Oportunidades* no estudia. El porcentaje de hombres y de mujeres de hogares *Oportunidades* en este grupo etario que no estudia es similar en magnitud.

Los datos presentados en el párrafo anterior sugieren que el monto de las becas de *Oportunidades* es insuficiente para incentivar la matrícula, sobre todo en el nivel de media superior. Sin embargo, ¿cuánto debe incrementarse este monto para revertir esta tendencia?

Gráfico 10



Fuente: ENIGH 2010.

Elaboración: División de Protección Social y Salud del BID.

En 2009-10, *Oportunidades* evaluó un esquema de becas diferenciadas implementado entre sus beneficiarios de reciente incorporación en dos ciudades, Puebla y Ecatepec (Attanasio et al., 2010). El experimento incrementó el monto de las becas de media superior y secundaria en 25% y eliminó la beca de primaria por completo. La evaluación del impacto de este cambio se llevó a cabo después de 18 meses de haberla implementado. Los resultados principales de este ejercicio fueron tres. Primero, como consecuencia del incremento de las becas, la matrícula creció entre 5 y 7 puntos porcentuales únicamente para las mujeres en Ecatepec. No hubo impactos entre las mujeres de Puebla ni entre los hombres de ninguna de las dos ciudades. Segundo, la eliminación de la beca de primaria no afectó la matrícula en ese nivel. Y tercero, estos cambios tampoco alteraron los niveles de consumo de los beneficiarios del Programa.

El piloto evaluado en Puebla y Ecatepec deja varias lecciones que son de suma utilidad. Como lo documenta la Tabla 1, incluso bajo el esquema reformado, la beca de *Oportunidades* es menor al ingreso mensual que obtienen los jóvenes de estas dos ciudades que trabajan. Destaca que son precisamente las mujeres de Ecatepec, es decir las que respondieron al incremento de la beca con una mayor matrícula escolar, quienes reciben menores salarios.

La estructura de la transferencia, y el peso relativo de cada apoyo son temas críticos ya que determinan los incentivos y pueden generar cambios de comportamiento y mejorar el impacto del Programa en términos de capital humano. Aunque la evidencia del piloto de Puebla y Ecatepec es insuficiente para definir el monto exacto en el cual se necesitaría aumentar las becas de secundaria y media superior para incrementar la matrícula en estos niveles, el ejercicio sugiere que este incremento debería ser mayor al 25%. Un incremento de esta magnitud podría lograrse de una manera fiscalmente neutra a través de dos vías: (1) si se eliminan las becas de primaria en el ámbito urbano (este mismo piloto documentó que la matrícula en primaria no se veía afectada por la suspensión de ellas); y (2) si se modifica la estructura la composición de los apoyos para reducir el peso relativo de aquellos vinculados a las condicionalidades de salud y nutrición e incrementar el de los apoyos vinculados a las condicionalidades educativas (es decir, un esquema parecido a aquél que tenía el Programa antes de 2007 y que fue ilustrado en el Gráfico 2).

Tabla 1

Diferencias entre los salarios de Ecatepec y Puebla y cambio en el monto de las Becas (Pesos mexicanos)

	Salario mensual promedio		Beca mensual máxima	
	Ecatepec	Puebla	Esquema Tradicional	Esquema diferenciado
Hombre, 12-21 años, ingresos bajos	2,304	2,208	798	1,000
Mujer, 12-21 años, ingresos bajos	1,824	2,304	908	1,105

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (2010 – 2011)

Elaboración: División Protección Social, BID 2012

¿Un tránsito hacia Oportunidades? El Programa de Apoyo Alimentario PAL

En 2010, la Coordinación Nacional del Programa *Oportunidades* asumió la operación del Programa de Apoyo Alimentario (PAL). Este programa tiene como objetivo mejorar el estado nutricional de los hogares, con un énfasis en la atención de mujeres embarazadas, madres lactantes, y niños menores a los cinco años (Coordinación Nacional del PDHO, 2011). En sus inicios, el PAL se concibió como una intervención dirigida hacia hogares que, a pesar de ser pobres, no podían ser atendidos por *Oportunidades* pues carecían de las condiciones de oferta necesarias para el cumplimiento de las condicionalidades de ese programa. El PAL entrega apoyos monetarios y apoyos en especie, estos últimos dirigidos a niños menores de 5 años y a madres embarazadas o en lactancia. Como se documenta en la Tabla 2, el monto de los apoyos del PAL que recibe una familia promedio es menor al de aquellos que recibiría esa misma familia de *Oportunidades*. En términos del apoyo monetario, una familia promedio beneficiaria del PAL recibe apenas 32% de los recursos que le otorgaría *Oportunidades*. Esta diferencia destaca como inequitativa dado que las condiciones que determinan la pertenencia a uno o a otro programa, es decir, la existencia de oferta de servicios de salud y educación, es algo sobre lo cual las familias no tienen mayor influencia.

A pesar de que su creación en 2004 fue a una escala más modesta, el PAL se ha extendido a todo tipo de localidades donde la falta de capacidad de atención de los servicios de educación y salud impide que las familias puedan acceder a *Oportunidades*. Algunas de estas localidades son urbanas y en ellas, la falta de oferta en salud no es consecuencia de la escasa densidad poblacional que no ha justificado la construcción de un establecimiento de salud, sino, por el contrario, resulta de la alta densidad poblacional. En estas localidades urbanas, se argumenta que los servicios de salud son insuficientes para abastecer la demanda existente.

Tabla 2
Monto mensual de apoyos de PAL y de *Oportunidades* (2012)

PAL		OPORTUNIDADES	
Apoyos monetarios	Monto	Apoyos monetarios	Monto
Apoyo alimentario	300	Útiles escolares primaria (anual)	300
Alimentario Vivir Mejor	130	Útiles escolares secundaria (anual)	375
Infantil Vivir Mejor (por niño)	110	Componente Alimentario	315
		Monto máximo sin becarios en MS	1,660
		Monto máximo con becarios en MS	2,680
		Adultos mayores (per cápita)	335
		Alimentario vivir mejor	130
		Apoyo infantil vivir mejor (por niño de 0-9 años)	110
Apoyos en especie		Apoyos en especie	
Complemento nutricional para niños de 6-24 meses		Suplemento alimenticio para niños de 6-23 meses	
Leche fortificada para niños de 24-59 meses		Suplemento alimenticio para niños con desnutrición de 24-59 meses	
Complemento nutricional para mujeres embarazadas o lactantes		Suplemento alimenticio para mujeres embarazadas o lactantes	

Fuente: Reglas de Operación 2012

Fuente: Reglas de Operación 2012

Transferencia mensual para una familia promedio

PAL 2012	540	Oportunidades 2012	1,695
-----------------	------------	---------------------------	--------------

Nota: La tabla se realiza usando los siguientes supuestos. Una familia promedio tiene 2 niños. Si está en Oportunidades recibe los siguientes apoyos: beca promedio por cada niño, útiles escolares promedio, apoyo alimentario, alimentario vivir mejor y energético, apoyo infantil vivir mejor por un niño. No recibe el apoyo Adultos Mayores ni el apoyo Jóvenes con Oportunidades. Si está en PAL recibe el apoyo infantil vivir mejor por un niño.

Como se mencionó anteriormente, una de las principales respuestas a las crisis recientes fue la expansión de la cobertura de *Oportunidades*, principalmente en zonas urbanas. Sin embargo, las dificultades para adscribir ágilmente a potenciales beneficiarios urbanos a centros de salud resultaron en una menor expansión de *Oportunidades* en zonas urbanas

respecto a lo planeado, y en el crecimiento del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) en dichas zonas.

El PAL experimentó un crecimiento significativo durante el año 2010. Mientras que en 2009 el PAL atendía a casi 262 mil familias, en 2010 su cobertura se extendió a 677 mil, es decir, un incremento de 158%¹⁹. 56% de los hogares que se incorporaron al PAL en 2010 residían en el ámbito urbano. En esas circunstancias, se previó que la población del PAL transitaría hacia *Oportunidades* en las localidades donde estaba presente este Programa. A 2012, este proceso se encuentra bastante avanzado. Los datos más recientes a los cuales se tuvo acceso sugieren que alrededor de 585 mil familias han transitado desde PAL hacia *Oportunidades*.

En la actualidad, el PAL y *Oportunidades* todavía coexisten en algunas localidades. Datos administrativos del Programa en 2012 revelan que PAL y *Oportunidades* co-existen en 16,549 localidades, es decir, en el 17% de las localidades donde está *Oportunidades*. Dado que estas localidades son parte de *Oportunidades*, deberían contar con la oferta de servicios de salud y educación. Por tanto, no existe justificación para que estén en el PAL, aunque se argumenta que lo están porque la oferta en salud en ellas es insuficiente para atender a la demanda existente. La coexistencia de los dos programas en las mismas localidades genera dificultades operativas, es inconsistente con los objetivos de los dos programas y puede acarrear riesgos a la reputación de éstos.

¿Cómo se puede repensar al PAL de cara al futuro? Nuestra recomendación es transformar al PAL en un programa transitorio que protege a las familias que se encuentran en localidades donde no opera *Oportunidades* mientras el gobierno invierte en la infraestructura necesaria para que éstas cuenten con la oferta de servicios de salud y educación que necesitan para migrar hacia *Oportunidades* dentro de un lapso de tiempo delimitado. Como parte de esta reforma, es necesario corregir la inequidad y aumentar el monto de las transferencias que reciben los hogares de PAL para hacerlas equiparables con las de *Oportunidades*.

El enorme reto de corregir la sub-cobertura entre los más pobres

De cara al sexenio 2012-2018, probablemente el principal desafío que enfrenta el dúo PAL-*Oportunidades* es el de mejorar su cobertura entre la población mexicana más pobre. Pese a la expansión reciente en el padrón de beneficiarios de estos dos programas, muchos de los hogares más pobres de México siguen fuera.

Parte del problema de sub-cobertura se debe a que una porción de estos hogares reside en localidades a donde no han llegado ni PAL ni *Oportunidades*. En México, existen 68 mil localidades (35% de todas las localidades a nivel nacional) a donde no ha llegado ni PAL ni

¹⁹ Presentación realizada por el Dr. Salvador Escobedo, Coordinador Nacional del Programa de Desarrollo Human *Oportunidades* en el Banco Interamericano de Desarrollo, 10 de abril de 2012.

Oportunidades, como lo documenta la Tabla 3. Desde sus inicios, *Oportunidades* limitó su expansión únicamente hacia localidades que cumplieran con un mínimo de condiciones con respecto al acceso de servicios de salud y educación, y en las que se pudiera exigir el cumplimiento de las corresponsabilidades del programa. Por esta razón, por diseño, han quedado fuera de *Oportunidades* las localidades más pequeñas y dispersas que no cuentan con estas condiciones.

Las localidades que están fuera de PAL y de *Oportunidades* aglutinan a una población de alrededor de 2.2 millones de personas, es decir, un 2% del total nacional. Los datos de la Tabla 3 documentan que estas localidades son, en promedio, muy pequeñas y además, tan pobres como aquellas donde opera solo *Oportunidades* y más pobres que aquellas en donde operan ambos programas. Además, están más concentradas en unos estados que en otros (Tabla 4). Del total de localidades que no reciben ni PAL ni *Oportunidades*, entre 5.0% y 9.3% se concentran en siete entidades: Baja California, Sonora, Jalisco, Tamaulipas, Veracruz, Chihuahua y Chiapas.

Tabla 3

Características de las localidades donde operan los programas			
Tipo de localidad	Número de localidades	Población (número de personas)	Rezago social
Solo <i>Oportunidades</i>	81,016	282	2.58
Solo PAL	28,694	140	2.85
Ambos	16,549	5,032	2.50
Ninguno	67,713	33	2.58

Fuente: Oportunidades, 2012.

Elaboración: División de Protección y Salud del BID.

Tabla 4

Localidades fuera de PAL y Oportunidades (porcentaje en cada estado)					
Tabasco	0.28	Quintana Roo	1.98	Oaxaca	3.23
DF	0.63	Guerrero	2.08	Nuevo León	3.68
Morelos	0.69	Yucatán	2.08	Michoacán	3.92
Tlaxcala	0.74	Baja Calif. Sur	2.15	Baja California	5.02
Hidalgo	0.85	Sinaloa	2.35	Sonora	5.89
México	1.03	Zacatecas	2.43	Jalisco	6.33
Colima	1.20	Campeche	2.68	Tamaulipas	6.41
Aguascalientes	1.24	San Luis Potosí	2.88	Veracruz	8.26
Querétaro	1.28	Durango	3.10	Chihuahua	8.37
Puebla	1.58	Guanajuato	3.20	Chiapas	9.34
Nayarit	1.85	Coahuila	3.23		

Fuente: Oportunidades, 2012.

Elaboración: División de Protección y Salud del BID.

Otra parte del problema de sub-cobertura de estos dos programas se vincula con un tema de focalización. Para ilustrar la magnitud de este problema, se presenta a continuación la dimensión del mismo a partir de los datos de la ENIGH de 2010. Un análisis de esa encuesta revela que en 2010, un 62% de la población bajo la Línea de Bienestar Mínimo no recibía *Oportunidades*. Este es un error de exclusión de una magnitud elevada. Representa alrededor de 2.6 millones de hogares. Si se lo examina en forma desagregada, el error de exclusión en zonas urbanas es de 77% y de 34% en las rurales. Es muy probable que la porción rural del error de exclusión se concentre en un porcentaje muy elevado en las localidades que quedan fuera del *Oportunidades* por no contar con la oferta de servicios necesaria, aunque dichas localidades deberían ser atendidas por el PAL. Parte del error de exclusión puede también ser un reflejo del empeoramiento de las condiciones socioeconómicas de hogares que antes eran no-elegibles o de la formación de nuevos hogares pobres.

En lo que respecta a los errores de inclusión, también persisten desafíos. Uno de cada cinco beneficiarios de *Oportunidades* a nivel nacional y urbano y uno de cada cuatro beneficiarios a nivel rural se encuentra por encima de la Línea de Bienestar Económico.

Aún si asumiéramos que la expansión en cobertura que ocurrió en 2010 se hizo con focalización perfecta, el problema se corrige poco, como lo documenta una simulación presentada en la Tabla 5. Incluso en este escenario que asume que todos los hogares que se incorporaron a los dos programas en 2010 se encontraban por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo, se observa que todavía habría algo más de un tercio de la población en este grupo excluido de ambos Programas. Este 36.2% de la población bajo la Línea de Bienestar Mínimo que se encuentra fuera de PAL y *Oportunidades* representa 1.53 millones de hogares, de los cuales 1.16 millones se encuentran en el ámbito urbano y el resto en el rural. Es importante destacar que esta sub-cobertura no está distribuida en forma homogénea en el territorio. Los datos de la ENIGH 2010 sugieren que la sub-cobertura no se encuentra distribuida en forma uniforme a lo largo del territorio. Específicamente, una importante proporción de la sub-cobertura urbana se concentra en estados como el Estado de México, Veracruz, Jalisco, el DF y Puebla; mientras un porcentaje importante de la sub-cobertura rural se aglutina en Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Puebla y Michoacán.

Tabla 5
Población bajo la Línea de Bienestar Mínimo en PAL y *Oportunidades*

	2010 (real)	2010 (simulado)
No reciben ninguno	60.4%	36.2%
Reciben solo <i>Oportunidades</i>	36.9%	46.7%
Reciben solo PAL	1.8%	16.2%
Reciben PAL y <i>Oportunidades</i>	0.9%	0.9%
Total	100%	100%
Total de hogares bajo la LBM	4.23 millones	

Fuente: ENIGH, 2010.

Elaboración: División de Protección Social y Salud, BID.

A partir de la evidencia analizada en los párrafos anteriores, nuestra propuesta es abordar el problema de la sub-cobertura de la población en extrema pobreza a través de las siguientes acciones:

- Desde 2010, *Oportunidades* ha implementado una nueva metodología de focalización para la selección y recertificación de sus beneficiarios. Esta metodología, por sus propiedades estadísticas, permite discriminar de mejor manera el estatus de pobreza de los hogares en función de sus características observables. Además, por ser una metodología que se basa en la pobreza de ingreso, permite establecer diferentes puntos de corte para que otros programas gubernamentales puedan adaptarla a sus necesidades (Coordinación Nacional del PDHO, 2011). El uso de esta metodología por parte de PAL y de *Oportunidades* va a contribuir a seleccionar mejor a los nuevos beneficiarios. Además, su aplicación al re-evaluar la elegibilidad de hogares beneficiarios del programa, en sinergia con una estrategia de salida (a ser discutida en la siguiente sección), permitirá depurar los padrones de ambos programas.
- La implementación de una estrategia de salida, además, va a permitir abrir cupos para incorporar a nuevos beneficiarios sin que crezca el tamaño total del padrón.
- La articulación entre *Oportunidades* y PAL (descrita en la sección anterior) debería permitir ampliar la cobertura en localidades rurales que no cuentan con las condiciones de oferta para ser parte de *Oportunidades*

***Oportunidades*, ¿hasta cuándo? La necesidad de una estrategia de salida**

Tras quince años en operación, es momento de que *Oportunidades* analice cuidadosamente cuál debería ser la estrategia de salida de los beneficiarios que han cumplido su ciclo en el Programa. Además, en las circunstancias actuales en las cuales no parece recomendable una expansión del tamaño del padrón de beneficiarios, la salida de hogares que han cumplido un ciclo dentro del Programa permite abrir nuevos cupos para incorporar a otros hogares pobres que no son atendidos por *Oportunidades*. Otros programas de transferencias monetarias condicionadas como el colombiano *Familias en Acción* han determinado criterios de salida que se encuentran estrictamente vinculados al factor demográfico. Es decir, al momento en que los hijos en edad de estudiar han completado el ciclo educativo (o tras haberlo abandonado por un período determinado), el hogar egresa automáticamente del Programa. Este no es el caso en *Oportunidades*. Incluso cuando los becarios han completado la preparatoria, es posible que sus padres permanezcan indefinidamente en el Programa y reciban los beneficios vinculados al cumplimiento de las condiciones en salud.

El diseño de una estrategia de salida requiere un ejercicio analítico cuidadoso para entender algunos temas claves. Por ejemplo, ¿qué quiere decir “haber cumplido un ciclo” en *Oportunidades*? ¿Cómo proteger las inversiones en capital humano de los hogares que salen? ¿Puede *Oportunidades* hacer algo por vincularlos a la oferta de servicios y

programas de la Secretaría del Trabajo o a los programas de becas de la Secretaría de Educación Pública? ¿Cuál es la movilidad actual en el padrón? Y, ¿cuántas y cuáles familias entran y salen del Programa en el tiempo?

Pensar en una estrategia de salida de *Oportunidades* motiva preguntas más amplias relacionadas con el sistema de protección social en México. En concreto, en la actualidad, *Oportunidades* garantiza un ingreso mínimo a hogares en pobreza cuyos miembros han superado la edad de invertir en capital humano. ¿Debería ser ese su rol? Y si no lo es, ¿con qué instrumentos cuenta el Estado mexicano para brindar protección a esas familias? Dar respuesta a estas preguntas es una tarea que rebasa el ámbito de esta nota. Aun así, consideramos importante plantearlas en el marco de la discusión de la necesidad de implementar una estrategia de salida para los beneficiarios de *Oportunidades*.

Desde hace varios años, el Programa ha realizado esfuerzos constantes de recertificación con el fin de depurar y actualizar el padrón de beneficiarios. Los lineamientos del Programa establecen que la primera recertificación debe realizarse a los seis años de haber ingresado al padrón y la segunda a los 9 años. Las recertificaciones tienen el fin de verificar si los hogares mantienen las condiciones de pobreza extrema que les califican como beneficiarios. Como resultado del proceso de recertificación se esperaba también lograr una depuración del padrón. Este proceso implica que algunas familias, quienes mantienen sus condiciones de elegibilidad en el programa y cuyos miembros están en edad de invertir en su capital humano, permanezcan en el Programa. Otras familias que han superado ciertos umbrales de bienestar o criterios demográficos transitarían al Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA) o inclusive saldrían del programa. En 2011, el Programa desarrolló criterios específicos para implementar una estrategia de salida ese año con los resultados del ejercicio de recertificación. Los puntos de corte para determinar estos criterios se diferenciaron en el ámbito urbano y en el rural.

El EDA es un esquema mediante el cual aquellos beneficiarios que han superado un umbral en términos de su estatus socioeconómico pero con miembros jóvenes recibirían algunos de los apoyos durante seis años adicionales con el fin de dar continuidad a la educación de los miembros menores. Los apoyos que se mantienen incluyen los siguientes: becas de secundaria y media superior, alimentario vivir mejor, adultos mayores, y jóvenes con *Oportunidades*.

En 2011, se ha recertificó a 1.2 millones de hogares beneficiarios, 26% de ellos en zonas rurales y 74% en zonas urbanas. La aplicación de los criterios de la estrategia de salida desarrollada establecía que el 50% de los hogares recertificados debían permanecer en el Programa con los apoyos completos. Por su parte, el 23% pasaría al EDA y el 27% restante debía salir del Programa en 2012. De aquellos que se esperaba que salieran del Programa, 63% estaba en zonas urbanas. A pesar de todos los esfuerzos en el desarrollo de esta metodología y su aplicación al análisis de los hogares recertificados, no se implementó el egreso de los hogares a quienes correspondía egresar según la estrategia.

La discusión generada en 2011 alrededor de una estrategia de salida de *Oportunidades* identificó tres decisiones claves a considerar en el diseño de un esquema de este tipo. Primero, si la salida está relacionada con una recertificación de la situación de bienestar de las familias o si ésta depende únicamente de criterios demográficos (es decir, que el miembro más joven esté en edad elegible). La estrategia que propuso *Oportunidades* en 2011 optó por incluir los dos tipos de criterios. Vale la pena destacar que cuando se impone únicamente un corte demográfico surge la necesidad de pensar en una herramienta redistributiva de política, alternativa a *Oportunidades*, y que sirva para brindar protección a familias pobres sin hijos en edad elegible. Una segunda decisión crítica con respecto al diseño de una estrategia de salida es si el umbral de bienestar para ingresar al Programa se define al mismo nivel que aquél para salir de él. En el esquema propuesto por *Oportunidades* en 2011, se los definió en puntos distintos (el segundo más alto que el primero). Y tercero, es importante definir si, tras superar un umbral de bienestar, existe una graduación diferenciada de algunas transferencias pero no de otras (como las becas). Esto ocurre cuando la salida se la realiza bajo un criterio de gradualidad y se mantiene un esquema de la naturaleza del EDA.

Como se ha documentado en los párrafos anteriores, el diseño y la implementación de una estrategia de salida para beneficiarios que han cumplido un ciclo en *Oportunidades* requiere de un proceso de análisis y discusión importante. Este proceso levanta temas más amplios relacionados con el sistema de protección social mexicano y los instrumentos de protección (y aseguramiento) disponibles para los pobres. La urgencia de abrir cupos en el Programa para incorporar a hogares en pobreza extrema que se encuentran fuera exige que el proceso de definir una estrategia de salida se concrete pronto. La experiencia de años recientes revela que detrás de este cambio se encuentra no solo una propuesta metodológica sólida sino, sobre todo, mucha voluntad política.

Los engranajes de la máquina: mantener la innovación operativa

El impacto de un programa como *Oportunidades* depende no solo de su diseño, focalización y esquema de incentivos, sino también de su capacidad de operar con eficiencia y eficacia y de lograr la satisfacción de sus usuarios. Desde su creación, *Oportunidades* ha mantenido una agenda ambiciosa de evaluaciones de aspectos operativos de su gestión. A partir de esa evidencia, ha innovado permanentemente en sus procesos. En años recientes, el Programa también ha implementado importantes cambios operativos. Esta sección discute brevemente aquellos que consideramos son los más importantes.

Modelo Alternativo de Salud (MAS)

El MAS surge como un esfuerzo por adaptar el modelo operacional de *Oportunidades* a las dinámicas demográficas, epidemiológicas y de desarrollo de las ciudades. Se propone como una respuesta al alto número de bajas que se presentan en el padrón urbano. Entre 2002 y 2008, 43% de los beneficiarios urbanos de *Oportunidades* abandonan el programa

y 75% de ellos por incumplimiento de corresponsabilidades (esta cifra es el doble de la que se había observado en el ámbito rural). Existe evidencia que sugiere que el cumplimiento de las corresponsabilidades en salud estaba fuertemente asociado con este fenómeno.

El MAS modifica el esquema de corresponsabilidades en zonas urbanas. Contempla las siguientes reformas: (a) la reducción en el número de temas y la periodicidad con que se brindan los talleres para el autocuidado de la salud; (b) la verificación de corresponsabilidades con la Cartilla Nacional de Salud; (c) la posibilidad de que un miembro familiar mayor de 18 años distinto a la madre titular sea quien asista a los talleres para el autocuidado de la salud en su remplazo; (d) la sustitución de la certificación de asistencia a talleres por adscripción a protocolos de acciones saludables (adscripción a tratamiento); y (e) la flexibilización de los horarios de atención de los servicios de salud.

Este modelo también reconoce que en las ciudades, el perfil epidemiológico se caracteriza por una mayor incidencia de las enfermedades crónicas, asociadas en parte a un dramático incremento en la prevalencia de sobrepeso. En su diseño, se incorpora esta realidad en la selección de temas para los talleres y en la posibilidad de atar las condicionalidades a conductas saludables. La evidencia existente sugiere que la implementación del MAS ha sido heterogénea entre los diferentes establecimientos que adoptaron este esquema. Además, también se observan diferentes grados de avance en la implementación de sus distintos componentes. Por estas y otras razones, fracasó un intento reciente por evaluar el impacto del MAS en forma rigurosa. Sin embargo, se llevó a cabo una evaluación cualitativa durante el año 2012. Nuestra recomendación es utilizar la evidencia de este estudio para lograr una implementación efectiva y homogénea del MAS.

Estrategia Integral de Atención de la Nutrición (EsiAN)

Esta iniciativa es resultado de un diagnóstico de la realidad nutricional en el país y de un reconocimiento de las diferencias en las necesidades en el ámbito urbano y en el rural. La EsiAN está destinada a mejorar la nutrición de la población beneficiaria. Cuenta con los siguientes componentes: (a) un nuevo esquema de suplementación alimentaria, con menor contenido calórico para las zonas urbanas y con énfasis en micro-nutrientes; (b) inversiones en equipamiento para el monitoreo del estado nutricional en los establecimientos de salud; y (c) capacitación al personal de salud para la atención efectiva en nutrición de los niños menores de cinco años, y de las mujeres embarazadas y lactantes. La EsiAN ha sido implementada únicamente a escala piloto. Se encuentra en curso una evaluación de esta experiencia. Con esa evidencia, recomendamos analizar cómo se puede mejorar la operatividad y eficacia de la estrategia con el fin de que sea escalable.

Sistema Nominal de Salud (SINOS)

Este proyecto está a cargo de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud. Su objetivo es mejorar la calidad de los servicios de salud vía procesos más eficientes, procedimientos estandarizados y generación de información individualizada. El SINOS es un archivo médico digital al servicio del sector salud. El SINOS permitirá mejorar la calidad de la atención que reciben las familias, homogenizar el cumplimiento de protocolos, e individualizar ciertas recomendaciones que reciben las familias durante sus controles de salud a partir de sus características y necesidades. Además, se prevé que el sistema facilite la tarea administrativa de los médicos y libere algo de su tiempo para destinarlo a mejorar la atención que brindan a sus pacientes. El proyecto se ha implementado a escala piloto.

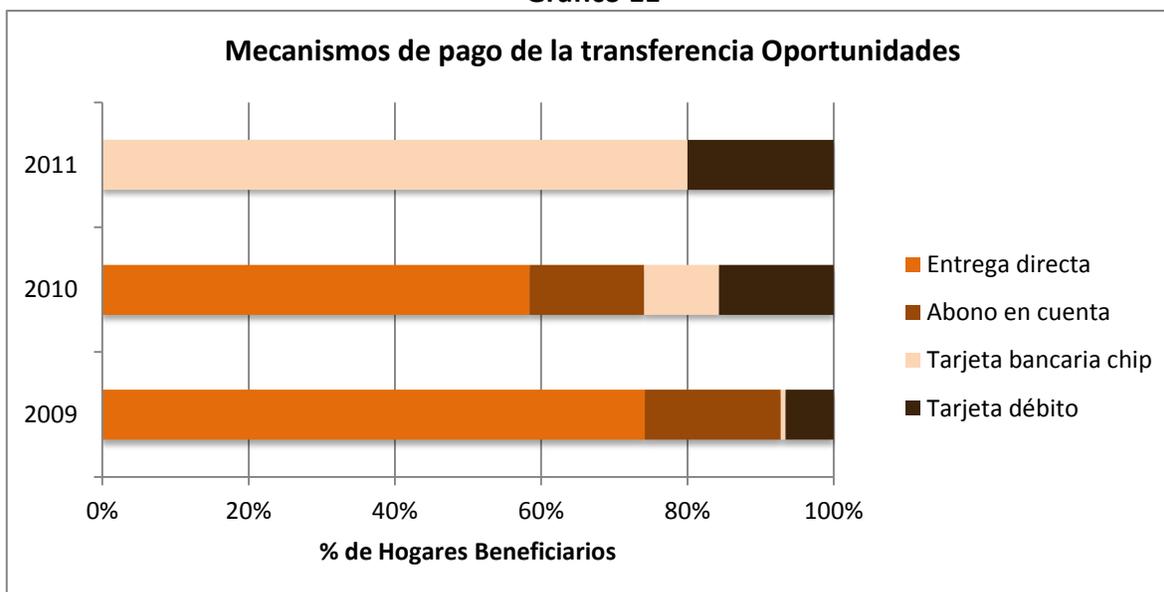
Pago automatizado del beneficio

El Programa implementó un sistema de pago automático con el fin de evitar la congestión en el cobro y de generar externalidades de ahorro y bancarización en los hogares beneficiarios. Esta estrategia ha sido de rápida expansión; en el 2011, el 80% de las familias recibió su beneficio mediante una tarjeta bancaria y el restante 20% mediante una tarjeta de débito (Gráfico 11).

En la actualidad, existen 22 mil puntos de pago. Esto refleja un crecimiento de más del 200% desde 2006. El programa logró una expansión dramática de este esquema de pago con rapidez y llegó a entregar 250 mil tarjetas que automatizan el pago del beneficio en 140 mil localidades en seis meses²⁰. Como resultado, el 95% de las beneficiarias puede cobrar su transferencia en un lugar que queda a menos de 6 km de distancia de su domicilio. Si bien se ha avanzado mucho en la automatización del pago, es importante destacar que no se ha logrado una profundización de igual magnitud en la bancarización de la población beneficiaria. Es decir, 80% de las beneficiarias puede cobrar su transferencia mediante un sistema automático, pero apenas 20% tiene acceso a servicios bancarios. El Programa está realizando un diagnóstico de estos avances para entender cómo han afectado a los operadores y las titulares. Nuestra recomendación es avanzar, a partir de los logros en el pago automático del beneficio, hacia la profundización de una estrategia de bancarización efectiva que genere ahorro y crédito para los hogares beneficiarios de *Oportunidades*.

²⁰ Presentación realizada por el Dr. Salvador Escobedo, Coordinador Nacional del Programa de Desarrollo Human Oportunidades en el Banco Interamericano de Desarrollo, 10 de abril de 2012.

Gráfico 11



Fuente: Oportunidades, 2012

Elaboración: Oportunidades, 2012

Modelo de Atención Personalizada de Oportunidades (MAPO)

Con la transición al pago electrónico, el Programa podía perder el espacio de contacto entre su personal y las beneficiarias que se había creado en los operativos de pago bimestrales. Por esta razón, *Oportunidades* creó el Modelo de Atención Personalizada de *Oportunidades* (MAPO). Está constituido por centros de atención a los beneficiarios que atienden trámites, quejas y denuncias y que, a su vez sirven para impartir formación y capacitación mediante talleres en temas varios, que incluyen salud, educación, nutrición, derechos, auto-estima, y otros. Estos encuentros han fortalecido la generación de espacios de intercambio y acción comunitarios en muchas de las zonas donde opera. Al mismo tiempo, la asistencia al MAPO ha pasado a constituir una condicionalidad adicional que deben cumplir las beneficiarias y, como tal, acarrea costos de participación que pueden ser altos, en particular en zonas urbanas. Como parte de este proceso, el Programa también ha buscado tener mayor presencia en el territorio. Desde 2006, se ha incrementado en más del 60% el número de oficinas regionales de *Oportunidades* que brindan atención a los beneficiarios (de 130, éstas pasaron a ser 205). Nuestra recomendación es consolidar al MAPO como un espacio comunitario, reduciendo los costos de transacción asociados a la participación en *Oportunidades*.

Prestación de servicios a la población indígena

En años recientes, el Programa ha fortalecido una línea de operación dirigida a la población indígena. Los esfuerzos realizados en este tema han incluido el integrar elementos culturales específicos y brindar servicios en lengua indígena en los MAPOs y a través de promotores debidamente calificados. Se espera lograr un mejor vínculo entre el Programa y las beneficiarias, asegurar la provisión de servicios pertinentes a las culturas de los pueblos indígenas, y aumentar el cumplimiento de las corresponsabilidades.

En la actualidad, *Oportunidades* ofrece atención en lengua materna en más de 200 zonas operativas, en regiones con alta presencia indígena. Nuestra recomendación es mantener y profundizar este esfuerzo, con el fin de hacer la oferta de servicios vinculados al programa (salud, educación, nutrición) relevante etnográfica y culturalmente a los pueblos indígenas. Esto supone esfuerzos grandes de capacitación y construcción de competencias en el personal de los centros de salud y de las escuelas.

Vínculo entre *Oportunidades* y otros programas del sistema de protección social no contributivo

Oportunidades ha buscado instancias de coordinación con programas en otras carteras de Estado para aprovechar sinergias. Sin embargo, este es un terreno en el cual se ha avanzado muy poco. Por ejemplo, existe mucho por hacer en términos de coordinar la oferta de *Oportunidades* y aquella de otros niveles de Gobierno que han establecido sus propios programas de transferencias monetarias y de becas. La coordinación entre estos programas es parte de la agenda de consolidar y organizar los componentes del sistema de protección social que se ha fortalecido en México en años recientes y que brinda protección a la población no asalariada.

Seguro Popular

Este programa se creó para brindar protección financiera universal mediante una opción de aseguramiento público no contributivo en material de salud. Establece acceso a servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios, según la necesidad del beneficiario. El Seguro Popular incluye además un Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos, que apoya el financiamiento del tratamiento de enfermedades costosas de atender.

Hasta el año 2011, el Seguro Popular ha alcanzado prácticamente a toda su población objetivo. Se estima que el 47% de la población mexicana pertenece a este sistema. Sin embargo, según datos de la ENIGH 2010, el 35.3% de los beneficiarios de *Oportunidades* no estaba afiliado al Seguro Popular ni a ningún otro seguro de salud. Con la próxima ronda de esa encuesta se podrá determinar el nivel de la cobertura para beneficiarios de *Oportunidades*. Todos los beneficiarios de *Oportunidades* deberían estar afiliados al Seguro Popular. Este programa es un mecanismo importante de aseguramiento para manejar riesgos de salud. Los costos asociados a éstos causan graves caídas en los ingresos de las familias. Por esta razón, urge asegurar la cobertura universal del Seguro Popular entre los beneficiarios de *Oportunidades*.

Pensión para adultos mayores (antes denominado Programa de 70 y Más)

Este programa otorga un apoyo económico mensual de 525 pesos, entregados bimensualmente, a adultos mayores de 65 años en localidades de hasta 30 mil habitantes. Los beneficiarios participan en jornadas informativas y obtienen facilidades para acceder a servicios de apoyo provistos por otras instituciones (Coordinación Nacional del PDHO,

2011). Este programa tiene dos puntos de contacto naturales con *Oportunidades*. Por el lado de la vinculación, los beneficiarios de *Oportunidades* que son elegibles para esta pensión deberían recibir automáticamente este esquema de pensiones no contributivas. También deberían transitar en forma automática a él aquellos que egresen de *Oportunidades* (como parte de su estrategia de salida) pero cumplan con las condiciones de elegibilidad. Por el lado de la racionalización del sistema, *Oportunidades* debe eliminar el Apoyo para Adultos Mayores dado que duplica el beneficio de la Pensión para adultos mayores.

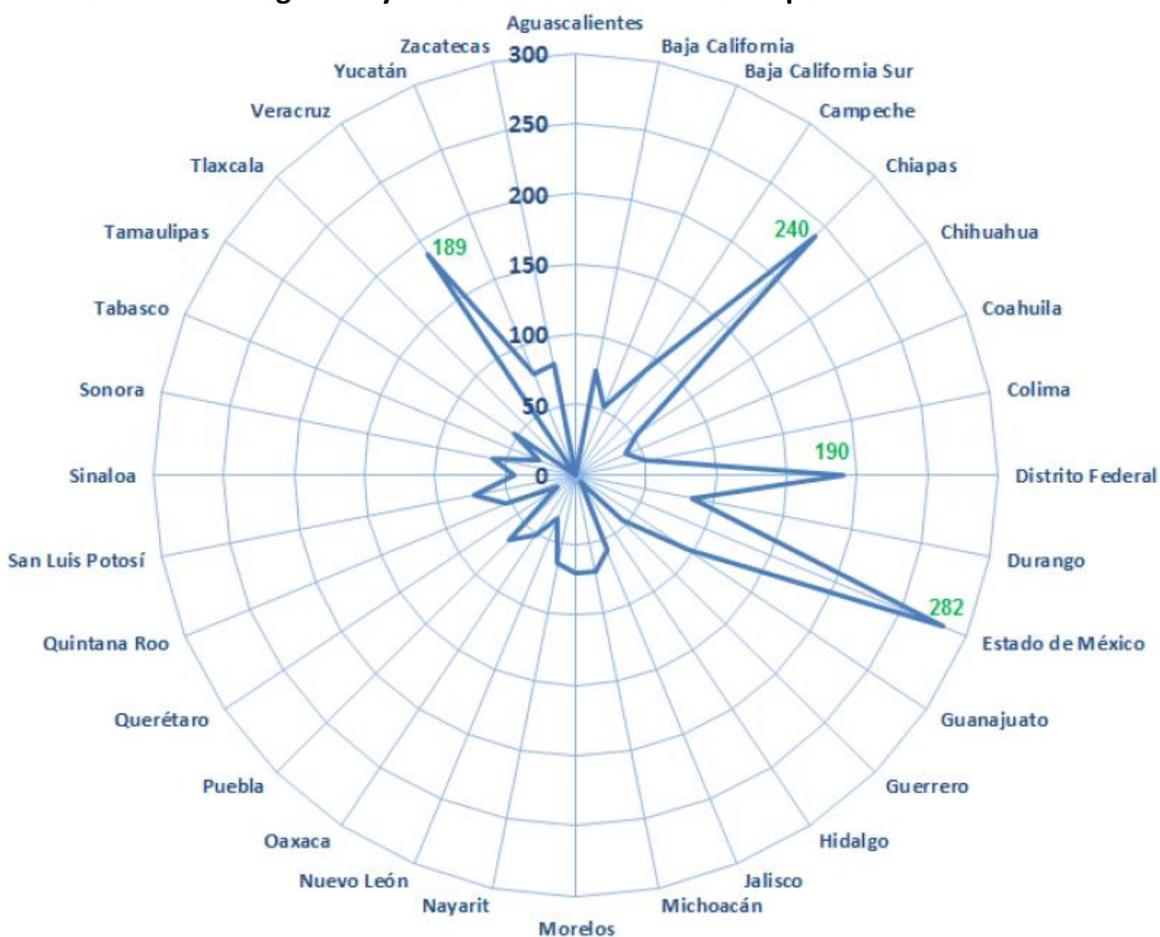
Programas de capacitación para el trabajo

Los becarios de *Oportunidades* que terminan de estudiar y las propias titulares deben tener acceso preferente a programas que los vinculen con mejores oportunidades de empleo. *Oportunidades* tiene un rol que jugar en ese proceso de vinculación entre sus becarios y la oferta programática de la Secretaría del Trabajo. La integración con este tipo de programas es también de suma importancia como parte del diseño de una estrategia de salida de *Oportunidades* que facilite la sostenibilidad de los logros alcanzados, promueva la generación de ingresos de los hogares, y mantenga las inversiones en capital humano.

Coordinación con los estados

En la actualidad, algunos gobiernos estatales han desarrollado una oferta importante de programas sociales. Existe evidencia de que esta oferta es diversa en términos de los tipos de servicios que brinda y que puede alcanzar coberturas de tamaños no despreciables. El inventario de programas y acciones sociales estatales que fue desarrollado por CONEVAL recientemente documenta claramente estos dos hechos. Los Gráficos 12 y 13, tomados del estudio de CONEVAL, documentan que el número de estos programas y acciones varía mucho entre estados. También sugieren que éstos se enfocan en una diversidad de temas, aunque con un claro enfoque en bienestar económico, salud y educación: tres áreas claves para *Oportunidades*.

Gráfico 12: Programas y acciones de desarrollo social por entidad federativa

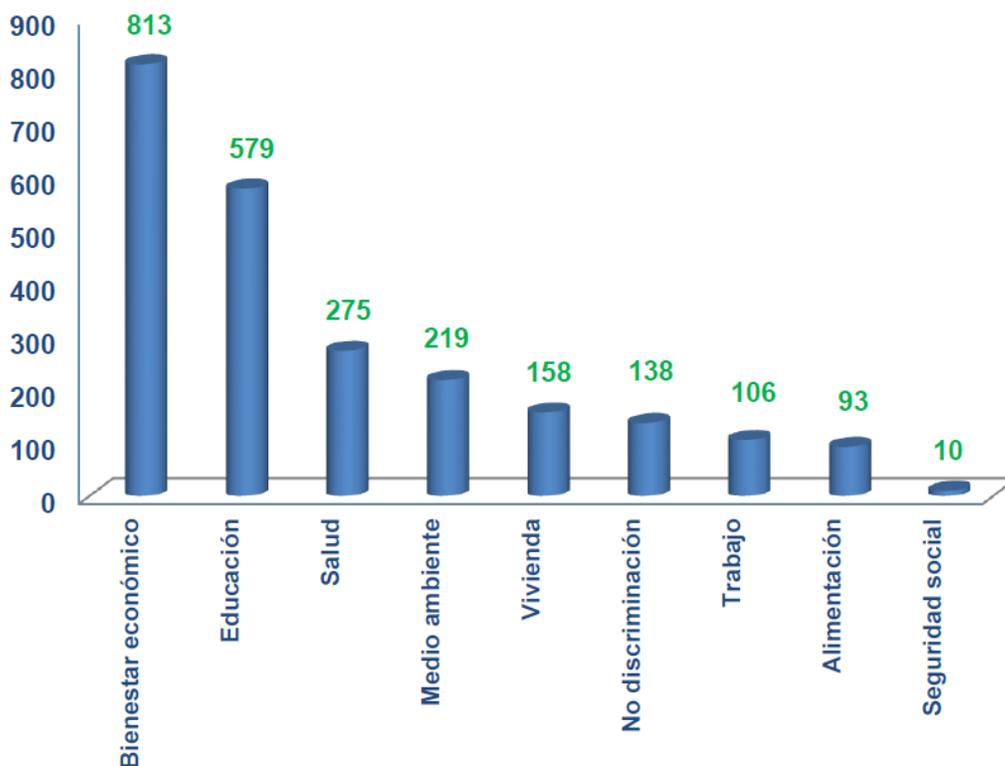


Fuente y elaboración: CONEVAL, 2012.

La oferta programática de los estados incluye programas de becas educativas y de transferencias monetarias que puede estar duplicándose y hasta compitiendo con la de *Oportunidades*²¹. Se conoce poco sobre ella. Es necesario construir una estructura de vinculación institucional entre *Oportunidades* y la oferta de programas sociales de los gobiernos estatales. Un primer paso en la vinculación de *Oportunidades* con programas de otras carteras de Estado y de otros niveles de gobierno sería generar un padrón único de beneficiarios de los programas sociales a nivel federal y estatal.

²¹ Por ejemplo, un programa estatal que ofrece transferencias monetarias similares al de *Oportunidades* aunque con condiciones menos exigentes, va a desincentivar la participación de los hogares en *Oportunidades* y, probablemente, con menos impacto sobre inversión en capital humano.

Gráfico 13: Número de acciones y programas de desarrollo social estatales por dimensión de bienestar



Fuente y elaboración: CONEVAL, 2012.

Servicios de cuidado

Las titulares de Oportunidades que buscan empleo, trabajan, o estudian, podrían recibir acceso preferente a los servicios de cuidado para sus hijos pequeños, a través de la coordinación con programas como las Estancias Infantiles.

Y después, ¿qué? Generación de evidencia para la toma de decisiones

En la elaboración de esta nota, nos encontramos con frecuencia con vacíos importantes en términos de información clave para mejorar los diagnósticos y las propuestas de reforma para *Oportunidades*. Esta información no se encuentra sistematizada o actualizada, ni tampoco se puede construir con bases de datos que son del dominio público.

En los últimos años, el énfasis por mantener una cultura de evaluación rigurosa y de generación de evidencia ha decaído en *Oportunidades*. Un claro ejemplo es la extensión del beneficio educativo al primer y segundo grado de primaria, incluso con evidencia que sugiere el poco margen de impacto de esa medida. Como parte de esta caída en la

importancia de la cultura de evaluación, muchos de los estudios y evaluaciones recientes han perdido su marco estratégico. Otro síntoma (o resultado) de esta crisis es que el área de evaluación del Programa ha experimentado recortes a su presupuesto.

Oportunidades enfrenta vacíos de conocimiento que urge remediar. Estos son algunos de los temas que proponemos reciban atención prioritaria:

- Un análisis de sensibilidad alrededor del tema del monto en el cual se necesita aumentar las becas de secundaria y media superior para mejorar la matrícula en zonas urbanas.
- La implementación de una estrategia de salida del programa que sea consistente con sus objetivos y no ponga en riesgo las inversiones alcanzadas en capital humano por las familias beneficiarias que abandonan el programa.
- El rol que podría jugar Oportunidades en proveer aseguramiento contra choques en el ingreso y las reformas al esquema de incentivos que se requerirían para ello.
- Las trayectorias laborales de los becarios de Oportunidades que completaron su educación gracias al programa.
- La movilidad social de los hogares que salen del Programa.
- La persistencia de brechas en la utilización de servicios de salud, en particular entre ciertos grupos de la población.
- Los beneficios de los cambios en el esquema de pagos y la bancarización sobre el bienestar de las familias.
- Las condiciones de inserción en el mercado laboral de los trabajadores pobres y si éstas han cambiado con Oportunidades.

Parte de la credibilidad y el prestigio de *Oportunidades* se ha construido en base a una cultura de tomar decisiones basadas en evidencia. El riesgo de perder el prestigio bien ganado puede ser muy alto, no solamente en términos de la reputación del Programa, sino sobre todo, en cuando a lograr menores resultados.

Esta situación plantea retos de diversa índole. Algunos de ellos tienen que ver con temas metodológicos. Por ejemplo, ¿qué herramientas pueden explotarse para diseñar evaluaciones experimentales? En este sentido, la implementación de una estrategia de salida puede brindar un marco analítico interesante para implementar una agenda ambiciosa de evaluaciones vinculadas a la salida de beneficiarios del Programa. Otros desafíos son del ámbito político y tienen que ver con la definición de prioridades y la agenda de estudios asociada a ellos. Finalmente, un tercer tipo de retos se vinculan con aspectos operativos relacionados al financiamiento de este tipo de actividades (evaluaciones operativas, evaluaciones de impacto, análisis cualitativos y estudios en general) y a la capacidad técnica del Programa para desarrollarlas conceptualmente y para ejecutarlas con éxito.

Bibliografía

Attanasio, Orazio y Silvia Espinosa, 2010.

"Informe sobre Impactos de la Estimación de Modelos Estructurales", Instituto Nacional de Salud Pública y Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas.

Avitabile, Ciro. 2009.

"Does Conditionality Matter for Adults' Health? Evidence from a Randomized Experiment," CSEF Working Papers 222, Centre for Studies in Economics and Finance (CSEF), University of Naples, Italy, revised 09 Jan 2010.

Banco Inter-Americano de Desarrollo. 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, sin publicar.

Behrman, Jere, J. Gallardo-García, S. Parker, P. Todd, V. Vélez-Grajales, 2011.

"Are Conditional Cash Transfers Effective in Urban Areas? Evidence from Mexico", Penn Economics Working Paper # 11-024, disponible en: <http://economics.sas.upenn.edu/pier/working-paper/2011/are-conditional-cash-transfers-effective-urban-areas-evidence-mexico>.

Bracamontes Nevarez, Joaquín y Mario Camberos Castro, 2010.

"El programa Oportunidades y su impacto en la región centro de México", Cofactor, Vol. 1, número 1, primer semestre de 2010, páginas 61-88.

CONEVAL, 2008.

"Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México". Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONEVAL, 2012.

"Presentación y análisis del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2010", disponible en: <http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx>.

Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2011.

"Verificación Conceptual del Programa Oportunidades". Documento interno para discusión.

Cortés, Fernando, Israel Banegas y Patricio Solís. 2007.

"Pobres con oportunidades: México 2002-2005". Estudios Sociológicos XXV: 73.

Rodríguez-Oreggia, E., 2010.

"Movilidad Social Intergeneracional de los Jóvenes Beneficiarios de Oportunidades Provenientes de Hogares en Zonas Rurales", no publicado.

Secretaría de Desarrollo Social, 2011.

"Evaluación externa del Programa Oportunidades 2010 en Zonas Urbanas".

Secretaría de Desarrollo Social, 2008

"Evaluación externa del Programa Oportunidades".