

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

**APOYO AL FORTALECIMIENTO DE PROSPERA,
PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL**

(ME-L1257)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Pablo Ibararán (SCL/SPH), Jefe de Equipo; María Caridad Araujo (SCL/SPH); Ricardo Pérez Cuevas (SPH/CME); Ignez Tristao (SPH/CME); Sandro Parodi (SCL/SPH); Nadin Medellín (SCL/SPH); Andrea Bergamaschi (EDU/CME); Víctor Escala (FMP/CME); Germán Zappani (FMP/CME); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); Claudia Pévere (SCL/SPH) y Nelly Cerón (CID/CME).

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

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO.....	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, Problemática y Justificación	2
B. Objetivos, Componentes y Costo.....	17
C. Indicadores Claves de la Matriz de Resultados y Análisis Económico	17
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	19
A. Instrumentos de Financiamiento	19
B. Riesgos Ambientales y Sociales	19
C. Riesgos Fiduciarios	19
D. Otros Riesgos del Proyecto	19
E. Otros temas	20
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	20
A. Resumen de los Arreglos de Implementación	20
B. Aspectos financieros.....	21
C. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	22

ANEXOS

- Anexo I Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
- Anexo II Matriz de Resultados
- Anexo III Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS

REQUERIDOS

1. [Plan de Ejecución del Proyecto \(PEP\)](#)
2. [Plan Operativo Anual \(POA\)](#)
3. [Plan de Monitoreo y Evaluación](#)
4. [Plan de Adquisiciones](#)

OPCIONALES

1. [Análisis Económico del Proyecto](#)
2. [Decreto de Creación de Prospera](#)
3. [Evaluación Específica de Desempeño de Prospera](#)
4. [Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017](#)
5. [Reglas de Operación de PROSPERA](#)
6. [Aspectos Adicionales de Ejecución e Implementación](#)
7. [Filtro de Política de Salvaguardias \(SPF\) y Formulario de Evaluación de Salvaguardia para la Clasificación de Proyectos \(SSF\)](#)

ABREVIATURAS	
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CNP	Coordinación Nacional de PROSPERA
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión
CO	Capital Ordinario
CONEVAL	Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CRF	Marco de Resultados Corporativos
CT	Comité Técnico
DALY	Años de Vida Ajustados por Discapacidad
DGIGAE	Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación
DGPS	Dirección General de Planeación y Seguimiento
EMS	Escuela Media Superior
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ENSA	Encuesta Nacional de Salud
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
EsIAN	Estrategia Integral de Atención a la Nutrición
NAFIN	Nacional Financiera, S.N.C., I.B.D. (Agente Financiero)
OE	Organismo Ejecutor
OMS	Organización Mundial de la Salud
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco
PAC	Plan de Adquisiciones y Contrataciones
PAL	Programa de Apoyo Alimentario
PIB	Producto Interno Bruto
POD	Propuesta para el Desarrollo de la Operación
P.P.	Puntos Porcentuales
PTMC	Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas
SECI	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SPF	Filtro de Política de Salvaguardias
SSA	Secretaría de Salud
SSF	Formulario de Clasificación de Proyecto
UIS	Actualización de la Estrategia Institucional
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

**RESUMEN DEL PROYECTO
MÉXICO
APOYO AL FORTALECIMIENTO DE PROSPERA, PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL
(ME-L1257)**

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: Estados Unidos Mexicanos			Facilidad de Financiamiento Flexible^(a)	
			Plazo de amortización:	Pago único el 15 de octubre de 2029
Organismo Ejecutor: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a través de la Coordinación Nacional de PROSPERA (CNP)			VPP original:	12,83 años ^(b)
			Período de desembolso:	36 meses
Fuente	Monto (US\$)	%	Período de gracia:	Pago único el 15 de octubre de 2029
BID (CO):	600.000.000	100	Comisión de inspección y vigilancia:	(c)
			Tasa de interés:	Basada en Libor
Total:	600.000.000	100	Comisión de crédito:	(c)
			Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos con cargo al Capital Ordinario
Esquema del Proyecto				
Objetivo del proyecto/descripción: el objetivo es contribuir al desarrollo de capacidades de los integrantes de las familias beneficiarias de PROSPERA Programa de Inclusión Social mediante apoyos en salud, alimentación y educación.				
Condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento: la firma del Contrato de Mandato entre el prestatario, el organismo ejecutor, y Nacional Financiera (NAFIN) (ver ¶3.4).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(d):	SI <input checked="" type="checkbox"/>	PI <input type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
Temas Transversales^(e):	GD <input checked="" type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input type="checkbox"/>	

^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(b) La VPP original del préstamo podrá ser menor dependiendo de la fecha efectiva de firma del contrato de préstamo.

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

^(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

^(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, Problemática y Justificación

1. Contexto

- 1.1 **Contexto macroeconómico y situación de la pobreza.** Después de contraerse en 4,7% por efectos de la crisis global de 2009, entre 2010-2012 la economía mexicana se recuperó con un crecimiento promedio de 4,4%. A partir de 2013, en un contexto de desaceleración del crecimiento mundial, ha tenido un crecimiento moderado (1,3% en 2013, 2,3% en 2014 y 2,6% en 2015). No obstante, a causa de la debilidad del sector manufacturero en EE.UU., la reducción de la producción petrolera y la contención del gasto público real ante los bajos precios del petróleo, la economía mexicana sufrió una contracción en el segundo trimestre de 2016 cuando el Producto Interno Bruto (PIB) disminuyó 0,2% con respecto al trimestre previo, mientras que creció 1,5% en comparación al segundo trimestre de 2015. Asimismo, la inflación se ha mantenido baja y estable (por debajo del nivel objetivo de 3%), y el sistema financiero es sólido.
- 1.2 En este contexto, el crecimiento económico ha sido insuficiente para reducir la pobreza¹, aunque sí hay avances en materia social. Entre 2010 y 2014 la pobreza no cambió (46,1% y 46,2%, respectivamente) sin embargo, el número de personas viviendo en pobreza extrema se redujo de 13 a 11,4 millones (es decir, del 11,3% a 9,5% de la población), debido a la disminución en las carencias sociales. El Consejo Nacional Para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) reportó que la población con tres carencias sociales o más, que junto con el ingreso monetario definen la pobreza extrema, disminuyó de 28,2% a 22,1%. Destaca, por ejemplo, la reducción de 29,2% a 18,2% en la población con carencia de acceso a servicios de salud². Asimismo, el CONEVAL desarrolló el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza, que mide de manera trimestral el poder adquisitivo del ingreso laboral de los hogares en relación a la canasta alimentaria con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Este índice muestra que el poder adquisitivo del ingreso laboral promedio de los hogares se incrementó 3,4% durante el primer semestre de 2016, y aunque no se ha recuperado el poder adquisitivo del ingreso laboral de 2007, el aumento observado en 2015 y 2016 no se daba desde 2007.
- 1.3 En 2017 se espera una contención del gasto público para hacer frente a distintos factores que presionan las finanzas públicas, como son el entorno de alta volatilidad financiera en el ámbito internacional, el cambio en la composición de las fuentes de financiamiento del gasto público y la determinación de avanzar en una senda de consolidación fiscal³. Esto implica que la inversión pública en

¹ En la Ley General de Desarrollo Social (2004) y los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza (2010), la medición de la pobreza se refiere a pobreza multidimensional, a partir de carencias sociales y el nivel de ingreso. En este documento la pobreza monetaria se refiere a la dimensión de ingreso, y la pobreza extrema monetaria se refiere a los hogares con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínima definida CONEVAL.

² En 2015 es posible calcular carencias sociales pero no ingreso de manera comparable con 2014. En este caso, la población con carencia de salud bajó a 16,9% en 2015, y el porcentaje con tres o más carencias llegó a 20,5%.

³ Esto lo señala la [Exposición de Motivos](#) del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017.

programas de combate a la pobreza e inclusión social deben contribuir efectivamente a incrementar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de los hogares en situación de pobreza. Más aun, recientemente, el Gobierno Mexicano presentó al Congreso el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, que contempla la racionalización y contención del gasto público, al tiempo que reconoce la necesidad de “privilegiar programas que contribuyen a la reducción de la pobreza a través de la disminución de las carencias sociales, así como al incremento del acceso efectivo a los derechos sociales”⁴. En este sentido PROSPERA Programa de Inclusión Social, juega un rol central.

2. PROSPERA y la política social en México

- 1.4 **Principios de política social.** La inclusión social es el eje de las políticas sociales del Gobierno de México. En este sentido, los esfuerzos del Plan Sectorial de Desarrollo Social se alinean con la segunda Meta del Plan Nacional de Desarrollo: lograr un México Incluyente, cuya política social busca garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, en particular de las personas en pobreza o que padecen carencias sociales. Así, se persigue crear las condiciones necesarias para lograr un círculo virtuoso de desarrollo, en el que se reduzcan las brechas sociales, se fomente el bienestar individual y comunitario, y se impulse un crecimiento sostenido para mejorar la calidad de vida de las personas. En específico, el Programa Sectorial de Desarrollo Social tiene⁵ como objetivo primordial fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación. PROSPERA se inscribe en este ámbito fundamental de desarrollar las capacidades de las personas pobres y promover su acceso efectivo a otras dimensiones de bienestar a fin de contribuir a romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza.
- 1.5 **PROSPERA, Programa de Inclusión Social.** PROSPERA es parte de una larga y exitosa historia de programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) en México. PROSPERA se creó en septiembre de 2014 a partir del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. PROSPERA mantuvo el doble objetivo de apoyar el ingreso de las familias más pobres (fin redistributivo) y de estimular el desarrollo de capacidades. Por otro lado, el programa fortaleció los componentes centrales de alimentación, salud y educación. En alimentación, el programa incluyó acceso a suplementos nutricionales para embarazadas y lactantes y niños de 6 a 59 meses. En salud se amplió el acceso y la cobertura del paquete de beneficios de salud que brinda el Seguro Popular a las familias afiliadas, con énfasis en servicios de salud de la mujer, salud sexual y reproductiva, con especial énfasis en los adolescentes. Asimismo, la oferta de servicios para enfermos crónicos se extiende a través de la Estrategia Nacional para la Prevención y Control del Sobrepeso, Obesidad y la Diabetes y a través de los servicios ofrecidos por el Seguro Popular, que

⁴ Ibid., p 27, 31-33, 45-53.

⁵ Acceso a servicios y ejercicio de derechos sociales en contraste con las carencias sociales que definen la pobreza multidimensional.

financia atención de pacientes con diabetes, enfermedades cardiovasculares y otro tipo de padecimientos crónicos⁶. En educación introdujo becas de educación superior para apoyar la continuidad educativa de los jóvenes, así como becas para personas con discapacidad y el reconocimiento a modalidades no formales de educación. También fortaleció acciones para vincular los beneficiarios con otros programas sociales, con un foco en los jóvenes y las mujeres como eje del rediseño del programa, por ejemplo a través de la afiliación de las titulares de PROSPERA al Seguro de Vida para Jefas de Familia⁷.

- 1.6 Actualmente PROSPERA beneficia a 6,1 millones de familias con transferencias monetarias condicionadas y tiene presencia en todos los municipios del país⁸. Identifica a los hogares en situación de pobreza, elegibles para incorporarse al programa, mediante una encuesta de características socioeconómicas y demográficas. La titular beneficiaria, que generalmente es la madre de familia o quien se hace cargo del hogar, debe cumplir corresponsabilidades en salud y educación para poder recibir los apoyos. Las corresponsabilidades en salud consisten en registrar a la familia en la unidad de salud que les corresponde, y que los miembros de la familia asistan a servicios médicos preventivos⁹ y a los talleres comunitarios para el autocuidado de la salud. Las corresponsabilidades en educación requieren inscribir a los hijos en educación primaria, secundaria y media superior en escuelas autorizadas para el programa y la asistencia de los becarios a las clases. Así, el programa fortalece el ingreso de las familias, al mismo tiempo que provee incentivos para el desarrollo de capacidades. La estructura básica de las becas o apoyos educativos otorga montos mayores cuando los niños son más grandes y el costo de oportunidad de asistir a la escuela aumenta. Además, son mayores para las niñas a partir de la educación secundaria para contribuir a cerrar brechas de género en asistencia escolar (ver Tabla 1)¹⁰.

⁶ La estrategia fue aprobada en 2013; los servicios cubiertos por el Seguro Popular se encuentran detallados en el Catálogo Universal de Servicios de Salud 2016.

⁷ El objetivo de PROSPERA es “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar” (Reglas de Operación 2016).

⁸ Como parte de las medidas de control presupuestal implementados por la SHCP para el ejercicio 2016, se determinó la fusión del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) en PROSPERA. Derivado de lo anterior, operan dos esquemas: uno de transferencias con corresponsabilidades con una cobertura de 6,1 millones de familias y el esquema sin corresponsabilidades que cubre alrededor de 670 mil familias. El apoyo del Banco se ha centrado y continuará en el esquema con corresponsabilidades. A menos que se especifique algo distinto, en este documento “PROSPERA” se refiere al esquema con corresponsabilidades. El presupuesto anual de PROSPERA asciende a MXN 82 mil millones, equivalentes a aproximadamente US\$4.500 millones.

⁹ El número de citas varía según el protocolo de atención en salud definido por la Secretaría de Salud.

¹⁰ Para mayores detalles sobre el funcionamiento del Programa se sugiere consultar las [Reglas de Operación de PROSPERA](#) y la página del Banco sobre [Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas del Banco](#).

Tabla 1 - Estructura y monto mensual de apoyos educativos básicos

Primaria	Hombres y Mujeres	
Primero	\$175,00	
Segundo	\$175,00	
Tercero	\$175,00	
Cuarto	\$205,00	
Quinto	\$265,00	
Sexto	\$350,00	
Secundaria	Hombres	Mujeres
Primero	\$515,00	\$540,00
Segundo	\$540,00	\$600,00
Tercero	\$570,00	\$660,00
Educación Media Superior	Hombres	Mujeres
Primero	\$865,00	\$990,00
Segundo	\$925,00	\$1.055,00
Tercero	\$980,00	\$1.120,00

Fuente: Reglas de operación para 2016. Cifras en pesos mexicanos.

- 1.7 PROSPERA y sus antecesores se caracterizan por generar evidencia rigurosa de impactos significativos en varias dimensiones. En relación a la atención a la pobreza, PROSPERA incrementa las capacidades en alimentación de los hogares pobres. Un análisis del Banco, con base en la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2014, muestra que sin el programa la pobreza extrema monetaria hubiera sido 5,6% mayor y la intensidad de la pobreza extrema entre este grupo hubiera sido 9,5% mayor¹¹.
- 1.8 En cuanto a los impactos en el desarrollo de capacidades, la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015 publicada por CONEVAL reporta: (i) una reducción de la prevalencia de talla baja entre niños beneficiarios de 11 puntos porcentuales entre 1998 y 2007; (ii) una reducción en los problemas conductuales entre niños beneficiarios expuestos al programa durante la primera infancia; y (iii) una mejora en las capacidades verbales y lingüísticas para los niños nacidos dentro del programa. En cuanto a los resultados sobre educación, la exposición al programa por 10 años generó un impacto de 0,9 grados de escolaridad para individuos de 19 a 20 años y de 0,6 grados para individuos de 17 a 18 años; siendo los resultados mayores para mujeres que para hombres (0,85 grados escolares para mujeres y 0,65 para hombres)¹². La estimación realizada del costo beneficio sobre el rendimiento de la educación sugiere que los beneficios son mayores que los costos.
- 1.9 CONEVAL documenta evaluaciones que reportan también una reducción de la desnutrición y anemia entre niños beneficiarios de hogares urbanos, así como un incremento en el consumo de alimentos (Angelucci y Attanasio, 2009). Otros estudios muestran que el programa impacta en la generación de capital social y fortalece la cooperación en las comunidades. Por ejemplo, las redes sociales y familiares se consolidan porque participantes del programa comparten los beneficios con familiares que no participan (Angelucci et al., 2012) y las transferencias monetarias facilitan que algunas familias inviertan en activos productivos (Gertler et al., 2012).

¹¹ Cálculos del equipo de proyecto de SPH con base en ENIGH 2014.

¹² Mayores detalles sobre las evaluaciones en la sección III.3 del [Plan de Monitoreo y Evaluación](#).

- 1.10 Hasta ahora, las evaluaciones se han enfocado en el corto y mediano plazo (hasta 10 años). Una tarea pendiente tiene que ver con estimar los impactos de largo plazo en sus beneficiarios, lo cual es posible al alcanzar el programa veinte años de implementación en 2017. En particular, es de interés conocer los efectos inducidos por el programa en etapas claves del ciclo de vida, como la primera infancia, transiciones escolares y la inserción al mercado laboral. Es importante notar que la evaluación de largo plazo debe distinguir entre aspectos sobre los cuales el programa tiene incidencia (desarrollo de capacidades), y aquellos que están fuera de su control (como el aprendizaje escolar o la calidad de la inserción laboral).
- 1.11 Asimismo, si bien PROSPERA ha documentado impactos positivos, todavía hay considerable margen para maximizar estos impactos, mediante cambios a la estructura de incentivos y apoyos que otorga el programa. Un ejemplo concreto ha sido la modificación de la estructura de becas educativas del modelo urbano, que eliminó las becas de primaria y aumentó las de educación secundaria y media superior en alrededor de 25%. La evaluación de este modelo, realizada por especialistas del Banco, mostró una disminución significativa de la deserción y aumentos importantes en las tasas de graduación de la Educación Media Superior (EMS)¹³. La deserción escolar, medida a través de la salida del becario del padrón de PROSPERA, se redujo en 10 puntos porcentuales (de una media de 57% para el grupo de control) y la tasa de abandono oficial del padrón de PROSPERA fue de 2,6 puntos porcentuales menor (con respecto a una tasa de 5% entre el grupo de control). Estos resultados se complementan con una mayor tasa de cobro del apoyo de Jóvenes con PROSPERA¹⁴, que se otorga a la conclusión de la EMS (9 puntos porcentuales sobre una media de 32%), y con una mayor probabilidad de presentarse a la prueba estandarizada que toman todos los alumnos a final de la EMS (5,7 puntos porcentuales sobre una media de 36,7%) entre los beneficiarios del modelo urbano. Así, hay espacio para mejorar los impactos sin aumentar la inversión.

3. Desafíos de PROSPERA a veinte años de su lanzamiento

- 1.12 En 2017 se cumplen veinte años en la implementación de los PTMC en México, abriendo un espacio para la evaluación y reflexión sobre alternativas para revisar su diseño e implementación y lograr mejoras en el cumplimiento de sus objetivos¹⁵. Sobre todo, estos ajustes al diseño se hacen necesarios debido a que, como se detalla en los siguientes párrafos, el perfil de pobreza y las características sociodemográficas de los beneficiarios del programa ha tenido

¹³ Asimismo, no hubo disminución en la asistencia escolar en educación primaria. Esto se explica por los altos niveles de cobertura en ese nivel (más de 95%). Si bien al inicio del programa a mediados de los años noventa habían brechas de asistencia a nivel primaria entre los hogares pobres, dichas brechas han desaparecido y los apoyos en ese nivel educativo persiguen sobre todo un objetivo redistributivo. Así, el comportamiento incentivado por el diseño original del programa se ha consolidado y es posible redirigir apoyos a otros niveles donde el impacto de los incentivos sea mayor.

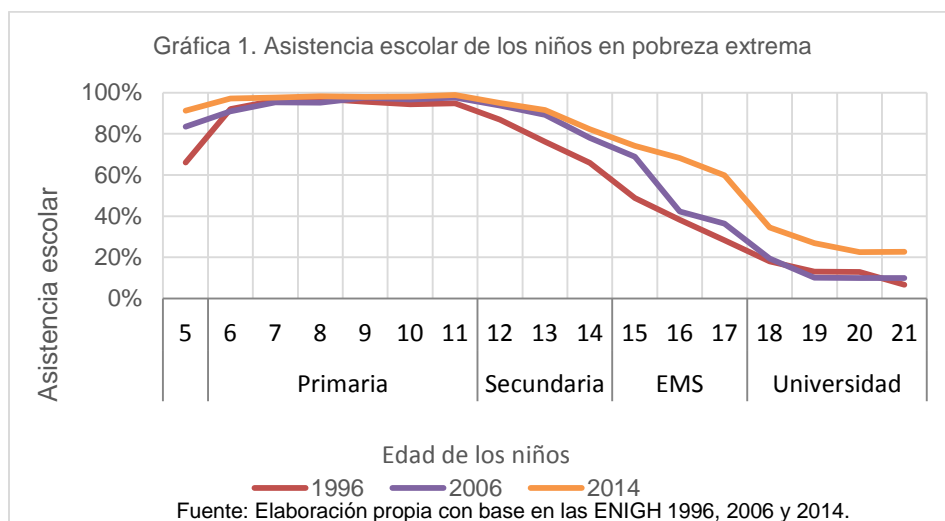
¹⁴ En 2016 Jóvenes con PROSPERA fue remplazado por el programa de Becas Universitarias para beneficiarios de PROSPERA.

¹⁵ Este [análisis](#) parte de la revisión del diagnóstico de la pobreza sobre el cual se basó el programa e incluye aspectos operativos y de diseño, e incluye evaluaciones de CONEVAL sobre la Política Social, el diagnóstico que sustentó la creación de PROSPERA a partir de Oportunidades y la consolidación de los programas de transferencias monetarias bajo un solo programa ([Proyecto de Decreto](#)) así como análisis del equipo del Banco.

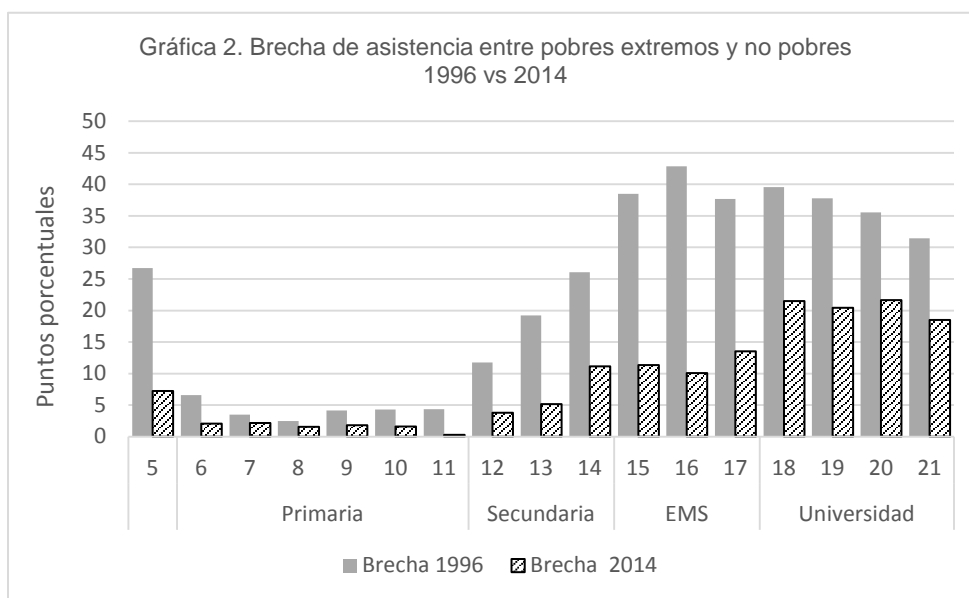
cambios estructurales en estas dos décadas. Así, el reto del programa es adaptarse a los cambios en la estructura de la pobreza y utilizar sus apoyos e incentivos, que han generado impactos positivos, para potenciar el desarrollo de capacidades de los hogares beneficiarios.

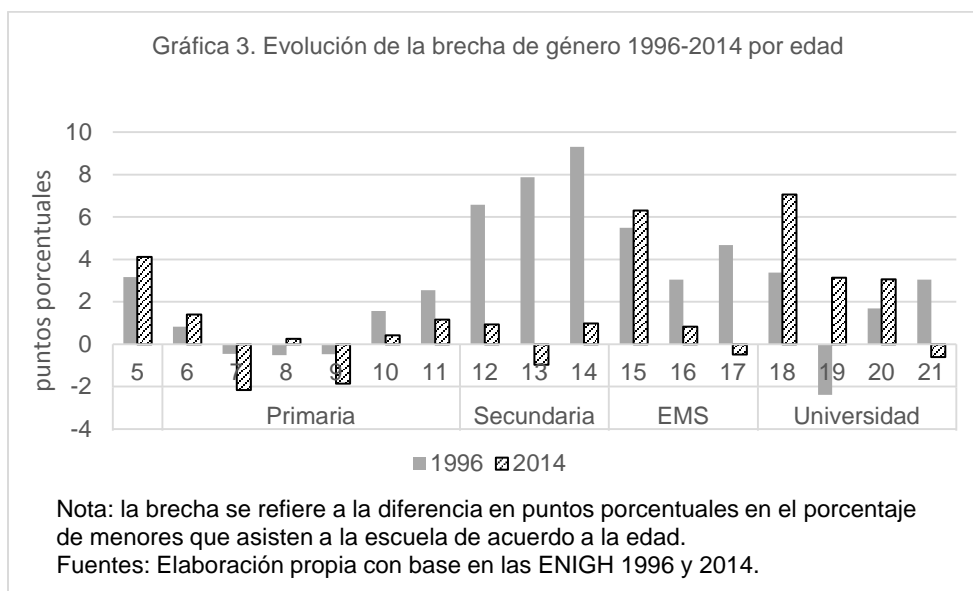
- 1.13 En primer lugar, la incidencia de la pobreza extrema monetaria ha disminuido y concentrado en zonas urbanas, aunque la incidencia sigue siendo mayor en zonas rurales. Según datos de las ENIGH, entre 1996 y 2014 el porcentaje de personas con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema monetaria disminuyó de 39% a 21%; en zonas urbanas de 32% a 17% y de 61% a 32% en zonas rurales. Lo anterior, junto con el aumento de la población urbana que pasó de 75% a 77%, implica que el porcentaje de personas en pobreza extrema que reside en zonas urbanas aumentó de 60% a 64% durante el periodo de análisis.
- 1.14 En segundo lugar, los hogares en pobreza extrema son más pequeños y con menor cantidad de miembros menores a 22 años, estos últimos foco importante del programa. El tamaño promedio de los hogares pobres extremos disminuyó de 5,7 en 1996 a 4,2 en 2014; mientras que en el resto hogares disminuyó de 4,0 a 3,6 personas por hogar. Destaca que la gran mayoría de los hogares en pobreza extrema en 1996 tenían al menos un miembro menor de 22 años (91%), mientras que en 2014 el porcentaje cayó a 75%. Más aun, según la ENIGH 2014, el 16% de los hogares que reciben transferencias de PROSPERA no tienen un integrante menor de 22 años, aunque un cuarto de ellos tienen al menos una mujer en edad fértil¹⁶.
- 1.15 En tercer lugar, entre 1996 y 2014 aumentó el porcentaje de hogares encabezados por mujeres. En 1996, 16% de los hogares pobres y 14% de los pobres extremos eran encabezados por mujeres; en 2014 dichos porcentajes fueron 25% en ambos casos. Los hogares con jefatura femenina son más comunes en zonas urbanas (29%) que en rurales (17%). Los cambios en la estructura de los hogares tienen un impacto importante en la distribución de la carga de trabajo entre los miembros del hogar. La tasa de dependencia económica (personas económicamente inactivas por cada persona económicamente activa) en los hogares pobres extremos disminuyó de 2,5 en 1996 a 2,1 en 2014, pero continuó más alta que la tasa de dependencia nacional (1,8 en 1996 y 1,4 en 2014).
- 1.16 En cuarto lugar, los resultados educativos de la población en pobreza extrema han mejorado, pero todavía hay brechas que atender para lograr mejores perspectivas de inserción laboral. Por ejemplo, la deserción escolar de los pobres extremos, uno de los principales desafíos identificados en el diseño original del programa, se ha postergado considerablemente (Gráfica 1). En 1996 aproximadamente 50% de los jóvenes en pobreza extrema en edad de iniciar preparatoria (15 años) asistían a la escuela, mientras que en 2014 alrededor de 74% de los niños asisten.

¹⁶ Los hogares sin menores de 22 años (becarios) pueden recibir el Apoyo Alimentario (\$335 mensuales) y el Apoyo Alimentario Complementario (\$140 mensuales) que están condicionados a atender controles de salud preventiva y talleres de autocuidado de acuerdo a las ROP 2016.



1.17 Las mejoras en asistencia escolar entre los pobres extremos se reflejan en una reducción en la brecha de asistencia escolar según el nivel de ingreso de la familia, pero existen todavía brechas de asistencia escolar entre pobres extremos y no pobres de 12 puntos porcentuales (p.p.) a los 15 años (74% vs 86%) y de 21 p.p. a los 18 años (35% vs 56%, Gráfica 2). También persiste una brecha importante entre los jóvenes de localidades rurales donde solamente 62% asisten en comparación con el 81% de los jóvenes urbanos. En relación a las brechas de género, otro aspecto en que el programa ha puesto especial atención en 2014, la asistencia de las niñas y de los niños en las familias pobres extremas es prácticamente la misma en todos los niveles, cerrando así las brechas que existían en 1996. Sin embargo, se observa que, en relación a las mujeres, una mayor proporción de varones inician la educación media superior y la superior (15 y 18 años, respectivamente), aunque el hecho que la brecha se cierre en los siguientes años muestra una mayor deserción de los hombres (Gráfica 3).





- 1.18 En el periodo de análisis también mejoró el nivel educativo de la población en general y en particular de la población en pobreza y pobreza extrema, disminuyendo la brecha entre los pobres y los no pobres. En 1996, en promedio los adultos (entre 18 y 65 años que no asistían a la escuela) pobres extremos tenían solo 4,8 años de educación y 18% no tenía ningún grado educativo. En contraste, las cifra en 2014 eran 6,9 años de educación y 10%, respectivamente. En términos de zona de residencia, también hay avances aunque persisten las brechas: entre 1996 y 2014, la educación promedio de los pobres extremos en localidades rurales aumentó de 3,7 a 5,5 años y en localidades urbanas pasó de 5,5 a 7,6 años.
- 1.19 En quinto lugar, la principal carga de salud de la población tiene que ver más ahora con las enfermedades crónicas que con la salud materna infantil. México reporta avances en salud materno-infantil, por ejemplo, entre 2000 y 2012 la atención prenatal en el primer trimestre en embarazadas de 20 a 49 años pasó de 72,8% a 84,3%. No obstante, no se logró la reducción de la mortalidad materna establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que en 2014 fue de 38,9 por 100 mil nacidos vivos (la meta esperada era 22,2). En cuanto a salud infantil, la tasa de mortalidad infantil disminuyó de 18,3 a 12,5 (la meta para 2015 era 10,8)¹⁷. Por otro lado, la cobertura de vacunación por esquema completo para edad en menores de 12 meses aumentó de 31,4% a 49,8% y de 33,9% a 51,0% para niños de 15 a 23 meses¹⁸. Junto a estos avances y desafíos, para la población más pobre siguen existiendo importantes brechas de cobertura y sobre todo de acceso a servicios de calidad¹⁹. Asimismo, el perfil demográfico y epidemiológico de la población mexicana ha cambiado en los

¹⁷ Para el avance de México en los ODM, ver: <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/cgi-win/odmsql.exe/CDR,E>.

¹⁸ Las cifras de 2000 son de la Encuesta Nacional de Salud (ENSA) y las de 2012 de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT).

¹⁹ Por ejemplo, mientras que la tasa de parto institucional es 93,6% a nivel nacional, en los 30 municipios más pobres del Chiapas el valor es 29%, y en todo Chiapas es 46%. Asimismo, en los municipios más pobres de Chiapas la atención prenatal en el primer trimestre es 26,9%, mientras que la cobertura de vacunación no llega a 40% (Fuente: datos de la Iniciativa de Salud Mesoamérica).

- últimos 25 años. El envejecimiento de la población y la prevalencia de estilos de vida no saludables (tabaquismo, sedentarismo y dietas no saludables), han causado que al 2013, 6 de las 10 principales causas de años de vida perdidos por muertes prematuras fuesen enfermedades crónicas. En 1990, apenas eran 2 de 10, y predominaban las enfermedades infecciosas, nutricionales o relacionadas a padecimientos del periodo neonatal²⁰.
- 1.20 En sexto lugar, la participación laboral ha cambiado en las últimas dos décadas, en particular para las mujeres. A nivel nacional la participación laboral de las mujeres de 18 a 35 años²¹ aumentó de 44% a 51% entre 1996 y 2014. Sin embargo, fueron las mujeres no pobres las que aumentaron más su participación laboral, pasando de 53% a 59%, mientras que las mujeres en hogares en pobreza moderada pasaron de 42% a 46% y aquellas en pobreza extrema no cambiaron su participación laboral (38% en ambos años, aunque con diferencias entre zonas urbanas en que pasó de 37% a 41% y zonas rurales donde bajó de 40% a 33%). Las bajas tasas de participación laboral de las mujeres representan un espacio de oportunidad para mejorar los ingresos de los hogares en pobreza extrema, y pueden explicarse en parte por la carga del trabajo dentro del hogar²².
- 1.21 Por último, CONEVAL reportó una disminución sustancial en las carencias sociales de rezago educativo, acceso a los servicios de salud, calidad y acceso a servicios básicos de la vivienda entre 1990 y 2015²³. Por ejemplo, en el periodo de análisis el porcentaje de personas que habitan viviendas con piso de tierra disminuyó de 21% a 4% y el porcentaje de personas que habitan viviendas sin acceso a drenaje descendió de 40% a 8%. La mayor carencia es el porcentaje de personas con rezago educativo²⁴ (19% en 2015) y es precisamente el que menos disminuyó desde 1990 (27% en 1990).
- 1.22 Resumiendo, las familias en pobreza extrema monetaria (que determina la elegibilidad para ingresar a PROSPERA) tiene un perfil sociodemográfico muy distinto que hace dos décadas, cuando empezó el programa. Este análisis inicial muestra que el total de familias en pobreza extrema se ha reducido y sus principales características difieren de las familias en pobreza extrema de ese entonces: son más pequeñas, con menores niveles de dependencia, sus adultos tienen más años de educación, sus miembros jóvenes asisten más a la escuela y enfrentan distintos retos de salud. Si bien las brechas con el resto de los

²⁰ No existe un análisis de las principales causas de años de vida perdidos por muertes prematuras por condición socioeconómica. Sin embargo, aunque la expectativa de vida sea menor entre los quintiles más bajos de ingreso y las enfermedades infecciosas sea mayor, no se espera que la diferencia sea tan significativa que afecte la distribución de las principales causas de muerte prematura.

²¹ Rango de edad utilizado por corresponder al de los jóvenes que participaron en el programa y se han integrado o lo harán pronto al mercado laboral. Extendido hasta 65 años, los resultados son muy similares.

²² En Chile se han implementado incentivos a las familias para impulsar la participación laboral de la mujer, mismas que reciben si consiguen y mantienen un empleo formal. Esquemas como este requieren que exista oferta de trabajos en el mercado laboral y programas de intermediación laboral efectivos y específicos para la población objetivo.

²³ Estos instrumentos no permiten medir la evolución del resto de las carencias de la definición multidimensional de la pobreza: ingreso, acceso a seguridad social, acceso a la alimentación y grado de cohesión social. Los resultados completos pueden consultarse en [CONEVAL](#).

²⁴ El rezago educativo se integra con tres variables: inasistencia escolar de la población de 6 a 15 años, población de 16 años o más sin primaria y población de 16 años o más sin secundaria.

hogares han disminuido, las diferencias persisten y sus perspectivas en el mercado laboral no han cambiado substantivamente.

- 1.23 Ante este nuevo contexto, el programa tiene el desafío de cerrar las brechas de conocimiento que le permitan adecuar su esquema de incentivos y maximizar los impactos positivos ya alcanzados. En ese sentido, una prioridad es identificar intervenciones que apunten a impulsar el acceso y matrícula en la educación secundaria y media superior, así como explorar el potencial de apoyar otras etapas clave del ciclo educativo relacionadas con educación inicial y desarrollo infantil temprano. En el caso de salud, es indispensable trabajar con este sector para profundizar en el conocimiento del cambio del perfil epidemiológico de los pobres y ver cómo puede contribuir PROSPERA a reducir las brechas de acceso y apalancar los incentivos existentes para empoderar a los hogares en el cuidado de su salud²⁵.
- 1.24 Si bien PROSPERA es uno de los programas sociales mejor focalizados en México²⁶, persisten los retos de mejorar la cobertura para disminuir la exclusión de los pobres extremos y el desafío de disminuir la filtración de hogares no pobres. Debe destacarse que el umbral de elegibilidad es la línea de pobreza extrema monetaria, pero que el umbral de permanencia del programa (Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas) es similar al valor de la Línea de Bienestar de CONEVAL. En 2014, el programa benefició en la zona rural al 68% de pobres extremos elegibles y 63% pobres moderados elegibles, proporciones similares a las del 2006²⁷. En zonas urbanas la cobertura de pobres moderados elegibles mejoró ligeramente de 19% a 21% entre 2006 y 2014, sin embargo, disminuyó de 38% a 28% para los pobres extremos. En términos operativos, existe margen para hacer más eficiente el modelo de atención a las familias beneficiarias, que utiliza mesas de atención presenciales donde se brinda información sobre el programa, se actualizan los datos de las familias y que están asociadas a los procesos de entrega de los medios de pago y, en algunos casos, de las transferencias. Este modelo ha dado buenos resultados pero es altamente demandante para los equipos operativos, y debe ser ajustado para poder llevar a escala algunas innovaciones.
- 1.25 Por otro lado, luego de dos décadas el programa ha evolucionado hacia un mayor alcance y complejidad. Esto ha devenido en una planificación estratégica poco integrada entre las distintas direcciones. En este sentido, recientemente se creó dentro de la Coordinación Nacional de PROSPERA (CNP) una Dirección General de Planeación y Seguimiento (DGPS) del programa con la finalidad de unificar dichas acciones. El reto hacia adelante es diseñar e implementar un modelo de planificación y seguimiento que oriente estratégicamente al programa y asegure la consecución de sus planes y metas²⁸.

²⁵ Discusión de estas intervenciones en Pinto et al. (2014), "[Empujoncitos sutiles: El uso de la economía del comportamiento en el diseño de proyectos de salud](#)".

²⁶ En general, los PTMC son los programas sociales mejor focalizados en la región.

²⁷ Datos de ENIGH. En el caso de 2006, para facilitar la comparación se utiliza una definición de las zonas rurales como las localidades menores a 2.500 habitantes.

²⁸ La Matriz de Indicadores de Resultados del PROSPERA 2016 se encuentra disponible en: https://www.prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/mir2016/MIR_PROSPERA_Avances_Trimestre_I_2016.pdf

4. Apoyo del Banco en el sector, lecciones aprendidas y estrategia de la operación

- 1.26 **Apoyo del Banco al sector.** El Banco ha apoyado a PROSPERA desde 2002 en tres etapas. La primera etapa fue a través de un Programa de Fases Múltiples de dos fases, para contribuir a aumentar el capital humano de las familias en situación de pobreza, mejorando su acceso a la educación, la salud y la nutrición, con un financiamiento de US\$2.200 millones. La primera fase (1388/OC-ME) se aprobó en enero de 2002 y la segunda (1618/OC-ME) en marzo de 2005. La ejecución finalizó en junio de 2009. En 2008 el Banco comenzó una segunda etapa de apoyo, con la aprobación de la Línea Condicional de Crédito para Proyectos de Inversión (CCLIP) ME-X1007, por US\$2.000 millones. El principal propósito fue apoyar la implementación y evaluación de un piloto de ajustes para potenciar el impacto del programa en zonas urbanas. La primera operación (2103/OC-ME) se aprobó en enero de 2009, por US\$200 millones, y finalizó su ejecución en noviembre de 2009. La segunda (2140/OC ME), por US\$600 millones, se aprobó en mayo de 2009 y la tercera, por US\$800 millones (2425/OC-ME) en octubre de 2010. Finalmente, la tercera etapa de apoyo técnico y financiero del Banco comenzó en 2013 con el préstamo 2970/OC-ME (ME-L1091) y la cooperación técnica ATN/OC-14059-ME (ME-T1235). En esta etapa, el apoyo del Banco se ha centrado en el fortalecimiento de dos de los componentes centrales del programa, la educación y la nutrición. En el tema nutricional, se ha apoyado la evaluación del esquema de capacitación al personal que implementa la ESIAN (Estrategia Integral de Atención a la Nutrición), que es esencial para la sostenibilidad de la implementación de la estrategia. Además, se ha trabajado en la evaluación de un nuevo esquema de pagos que incentive la matrícula y permanencia en el nivel medio superior. Finalmente, se ha desarrollado una propuesta metodológica para la evaluación de largo plazo de PROSPERA y se está llevando a cabo un ejercicio de recolección de información para evaluar la viabilidad de la misma.
- 1.27 **Operaciones relacionadas.** El Banco cuenta con varias operaciones complementarias en salud y educación. En Chiapas, con la Iniciativa de Salud Mesoamérica, el Banco está apoyando intervenciones innovadoras para cerrar brechas de acceso y calidad de los servicios de salud materno infantil en la población más pobre, que en su mayoría es beneficiaria de PROSPERA (cerca de 90%). El proyecto en Chiapas (ME-G1004) ha logrado aumentar la disponibilidad permanente de insumos para la atención de niños y del parto y recién nacidos en centros de salud y hospitales de un 10% a un 100%. El Banco también ha estado apoyando financiera y técnicamente a la Secretaría de Salud en temas clave de las políticas nacionales de salud. En concreto en relación a mejorar el acceso, reducir la inequidad, incrementar la eficiencia del gasto y elevar la calidad de la atención de problemas de salud prioritarios, incluyendo el cierre de brechas a la población atendida por PROSPERA y por la Secretaría de Salud. Destacan el programa Creciendo Sanos; Mejorando la Atención a la Salud de la Niñez Mexicana (ME-L1128; 2823/OC-ME), Fortalecimiento de la rectoría en la calidad de la atención de los servicios de salud en México (ME-T1250, ATN/OC-14655-ME; ME-T1264, ATN/FI-14656-ME) y M-Salud para la prevención, el diagnóstico oportuno y control del sobrepeso/obesidad y diabetes tipo 2 (ME-T1290; ATN/OC-15377-ME). En educación, el Banco tiene una operación relacionada con el fortalecimiento de la oferta educativa en los

municipios con mayor grado de marginación (ME-L1171, 3510/OC-ME) que apoya el mejoramiento de las condiciones físicas de escuelas públicas de educación básica.

- 1.28 **Lecciones aprendidas.** La operación ME-L1091 (2970/OC-ME) propuso un mayor uso de los controles internos del país y del ejecutor, simplificando los requisitos para la rendición de gastos relacionados con los apoyos condicionados. Dicho esquema funcionó satisfactoriamente y se continuará utilizando en esta operación. En relación con estudios y evaluaciones, la evaluación del piloto de cambio de receptor de becas en el nivel medio superior evidenció la necesidad de analizar cuidadosamente los aspectos operativos de la implementación de este tipo de estrategia a escala, por lo cual esta operación se realizará una evaluación de procesos que informe la toma de decisiones tomando en cuenta en cuenta factores presupuestales, logísticos y de coordinación con los servicios sectoriales. Algunos estudios fueron afectados por la no disponibilidad de contratos plurianuales para su realización y por los retrasos en la confirmación de la disponibilidad presupuestaria dentro del ciclo presupuestario anual. En este sentido, una lección para esta operación es que no será viable realizar estudios de gran escala (por ejemplo una recolección muestral de datos para la evaluación de largo plazo) con recursos del préstamo si no se logra la aprobación de un contrato plurianual. Se espera abordar este tema como parte del desarrollo del modelo de planificación estratégica. En términos de diseño y mejora de impacto de los PTMC en general, se mostró que fortalecer los incentivos a educación media superior disminuyendo los apoyos a educación primaria tiene resultados positivos en asistencia y progresión escolar. El programa incorpora lecciones de otros PTMC. Por ejemplo, las innovaciones realizadas por Familias en Acción en Bogotá para aumentar la asistencia escolar en educación media superior²⁹. Asimismo, es consistente con la recomendación de OVE, en su reciente evaluación de PTMC en países de la región, sobre la necesidad de sistematizar las lecciones aprendidas de estos programas³⁰.
- 1.29 **Estrategia de la Operación.** El Banco ha brindado asistencia técnica y acompañamiento constante al desarrollo e implementación de la agenda de conocimiento del programa, que busca generar insumos para mejorar el diseño del programa. Para esta operación, además de los apoyos condicionados, el Banco y el gobierno han definido como áreas de trabajo: (i) apoyar la evaluación de largo plazo del programa, en seguimiento al acompañamiento del Banco en la implementación de la agenda de evaluación del programa desde hace más de quince años; (ii) generar conocimiento y potenciales ajustes de diseño e intervenciones de cara a las características sociodemográficas actuales de las familias pobres extremas; y (iii) revisar la estructura de incentivos a fin de potencializar los impactos del programa. Adicionalmente se podrá apoyar el diseño e implementación de un modelo de planeación estratégica para la CNP. Estos temas podrán actualizarse según se identifiquen áreas adicionales de colaboración. Por ejemplo, la CNP está desarrollando la iniciativa Prospera Digital, una plataforma digital para el

²⁹ Barrera-Osorio (2008) ver cita completa en [Plan de Monitoreo y Evaluación](#).

³⁰ OVE (2015) realizó una evaluación del apoyo del Banco a los PTMC de Guatemala, Honduras y El Salvador. Algunas de las recomendaciones son aplicables a otros PTMC. Ver "[Evaluación del Apoyo Institucional del BID a los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Tres Países de Ingreso Medio-Bajo](#)".

desarrollo social y la inclusión financiera. En este contexto, se están utilizando tecnologías de información para simplificar la gestión operativa del programa y para reforzar conductas saludables en la población beneficiaria. Dada la experiencia acumulada del Banco en esta área, y en función de los avances que se logren dar en la CNP, se podrían establecer áreas de trabajo alrededor de este proyecto. Así, esta agenda de trabajo proveerá elementos para realizar eventuales ajustes al reglamento operativo que rige la entrega de las transferencias monetarias. Estas potenciales modificaciones, que se espera sean contempladas para el año fiscal 2018 y sobre todo en 2019, son el mecanismo por el cual la agenda de estudios tiene incidencia en los incentivos y montos de las transferencias. Se ha identificado que la etapa de cambio de administración en 2018 genera una ventana- de oportunidad para proponer adecuaciones a la estructura y monto de los apoyos, con el propósito de optimizar los impactos en términos de desarrollo de capacidades.

- 1.30 En relación con la evaluación de largo plazo, se apoyará: (i) el diseño de la estrategia integral de evaluación de largo plazo; (ii) la realización de estudios cualitativos para analizar dimensiones específicas del impacto del programa; y (iii) la supervisión y control de calidad al levantamiento de información para la evaluación. El Banco está trabajando con la CNP y con otros actores relevantes para diseñar una evaluación de impacto integral del programa. Se ha formado un grupo de trabajo para explorar alternativas metodológicas y criterios para definir un conjunto de estudios que permitan medir los potenciales impactos perdurables por el hecho de haber recibido el apoyo del programa en etapas clave del ciclo de vida de los hogares beneficiarios. La evaluación documentará cómo el programa permitió un desarrollo de capacidades diferente para sus beneficiarios. También, se analizarán otros aspectos como la movilidad social, la migración y otras trayectorias de las familias que por más tiempo han participado en el programa.
- 1.31 Por otro lado, en relación a la generación de conocimiento, se trabajará en: (i) la sistematización de datos longitudinales de los registros administrativos del programa; (ii) la sobremuestra de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) para recolectar el perfil epidemiológico de los beneficiarios de PROSPERA y que podría incluir un módulo de desarrollo infantil temprano; y (iii) continuidad al acompañamiento del piloto de cambio de receptor para las becas de educación media superior³¹. En 2013, el programa propuso una estrategia para aumentar la asistencia escolar en el nivel de Educación Media Superior, que presenta las tasas de deserción más altas. Se entrega directamente la beca al joven y no a la titular. Un estudio cualitativo identificó que muchos becarios en hogares PROSPERA no conocen que sus familias tienen el derecho a recibir este apoyo si ellos asisten a la escuela. La premisa es que recibir este apoyo directamente puede motivar a los jóvenes a matricularse y a completar su ciclo educativo. El Banco ha acompañado el diseño, implementación y evaluación del piloto³², cuyo primer levantamiento de seguimiento será a fines de 2016 y esta operación apoyará el segundo y tercer seguimiento planificados en el 2017 y 2018, respectivamente, que permitirán estudiar, además del impacto en asistencia escolar, las implicaciones en la

³¹ [Nota Conceptual Evaluación Impacto Piloto EMS.](#)

³² Mediante la cooperación técnica ATN/OC-14059-ME (ME-T1235).

- dinámica dentro del hogar, el empoderamiento de los jóvenes, y efectos diferenciados por género. Asimismo, se apoyará una evaluación operativa para identificar mejoras al modelo de atención del programa a fin de permitir la expansión a escala nacional del esquema³³ así como los retos técnicos y presupuestales para la expansión del piloto (reto identificado en el ¶1.23).
- 1.32 A lo largo de estas dos décadas el programa ha acumulado bases de datos tanto de evaluaciones y de información administrativa, que tienen el potencial de dar seguimiento a la evolución de las características y condiciones de vida de las familias beneficiarias. El Banco apoyará la sistematización de dicha información y la generación de bases de datos longitudinales. En paralelo, y siguiendo con la tradición de transparencia, rendición de cuentas y promoción de generación de conocimiento que ha caracterizado al programa, el Banco apoyará la creación de una biblioteca virtual para poner a disposición del público en general esta vasta colección de información. Estas acciones no solo serán un insumo clave interno del programa, sobre todo para la DGPS, sino que permitirán que investigadores y académicos externos evalúen el desempeño y propongan opciones de mejora en el diseño de políticas públicas.
- 1.33 Para profundizar el conocimiento sobre el perfil epidemiológico de los beneficiarios de PROSPERA, se apoyará el levantamiento 2018 de la ENSANUT. En particular se busca garantizar la representatividad para la población de PROSPERA. Resalta el hecho que la encuesta permitirá hacer análisis longitudinales, al contrastar la población objetivo del programa para los años 2012 y 2018, y así identificar cambios de la carga de enfermedad de esta población. Asimismo, por primera vez, una encuesta nacional constará con un módulo para medir diversos aspectos del desarrollo infantil de los menores de cinco años, una etapa clave en el ciclo de vida de los beneficiarios. Asimismo, y en relación con el objetivo de mejorar la nutrición de las familias beneficiarias, se apoyará la sistematización final de la evaluación de la Estrategia Integral de Atención a la Nutrición (EsiAN).
- 1.34 Las actividades de generación de conocimiento, descritas líneas arriba, sentarán las bases para llevar a cabo una revisión y reflexión comprensiva sobre la estructura actual de incentivos de PROSPERA. El fin es potencializar aún más los impactos positivos logrados, y adecuar el esquema a nuevos desafíos que enfrenten las familias, siempre dentro del ámbito de alcance del programa. En esa línea, se desarrollarán diversos estudios y análisis de gabinete que contribuyan a la discusión de que estructura, monto y cobertura de los apoyos es la más óptima para mejorar la focalización y el impacto en términos de desarrollo de capacidades. Los elementos guía para esta revisión será contar diagnósticos sólidos, intervenciones basadas en evidencia (o bien el pilotear innovaciones con una evaluación rigurosa para probar su efectividad y factibilidad antes de llevar a escala) y con especial atención a la factibilidad operativa y presupuestal de los cambios. Finalmente, el desarrollo del modelo de planificación estratégica y seguimiento permitiría potenciar los esfuerzos de las distintas áreas para la consecución de los principales objetivos del Programa.

³³ Se espera que esta evaluación operativa tenga implicaciones para la operación general del modelo de atención del programa.

- 1.35 Finalmente, dado el énfasis de PROSPERA en la mujer como agente del cambio, es preciso continuar y profundizar el enfoque de género del programa. Desde su diseño se ha procurado empoderar a la mujer haciéndola la receptora de los apoyos, otorgando mayores beneficios en la estructura de becas para promover su permanencia en la escuela (lo cual ha contribuido a cerrar las brechas señaladas en el párrafo 1.17), y promoviendo acceso a información sobre salud sexual y reproductiva a hombres y mujeres integrantes de las familias beneficiarias. Hacia adelante, la dimensión de género será un aspecto central de la evaluación de largo plazo y del ejercicio de revisión de los esquemas de apoyo, por ejemplo para cerrar las brechas de asistencia y transiciones escolares que todavía persisten³⁴. La evaluación del cambio de receptor identificará potenciales implicaciones según el género del beneficiario, así como las implicaciones de que la titular de la familia ya no reciba esa parte de la transferencia. La información sobre acceso a servicios de salud para las mujeres en la ENSANUT permitirá analizar y dar seguimiento al tema entre la población beneficiaria.

5. Alineación estratégica

- 1.36 **Estrategia del Banco con el país y Actualización de la Estrategia Institucional.** Esta operación es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de inclusión social e igualdad al promover la inclusión social y el desarrollo de capacidades de la población en situación de pobreza, como se observa en los indicadores de resultados relacionados con progresión escolar y reducción de carencias sociales. La operación también se alinea con el área transversal de igualdad de género y diversidad, pues además del énfasis de PROSPERA en promover el empoderamiento de las mujeres, el proyecto pondrá énfasis en cómo los diferentes mecanismos o modalidades operativas afectan de manera diferente a hombres y mujeres y contribuyen a modificar o reproducir brechas existentes, en particular de asistencia a educación secundaria y media superior. Adicionalmente, el proyecto contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) particularmente a los indicadores de contexto regional de tasa de incidencia de la pobreza y el coeficiente de desigualdad, así como al indicador de resultados de desarrollo de los países referente a beneficiarios de programas sociales destinados a combatir la pobreza. La operación también es consistente con la Estrategia de País para México (2013-2018) (GN-2749) específicamente con el objetivo estratégico de contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación. Además es consistente con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4), con la actualización del Marco Sectorial de Salud y Nutrición (GN-2735-7) que tiene como uno de los pilares la reducción de las barreras de acceso y el estímulo a la demanda de servicios de salud, así como con el Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784-3), en sus líneas de acción dirigidas al uso de programas redistributivos que promueven la acumulación de capital humano.

³⁴ En algunos casos, los resultados son superiores para las mujeres y el reto es identificar mecanismos para cerrar la brecha elevando la asistencia escolar de los hombres.

1.37 **Coordinación con otros donantes.** El programa también es apoyado por el Banco Mundial (BM) desde 2009, quien a fines de 2014 aprobó una operación de crédito. Existe complementariedad en el acompañamiento del Banco y el BM, que se ha centrado en los esfuerzos de vinculación a la inserción productiva y al desarrollo de sistemas de información en SEDESOL. Asimismo, el Banco y el BM se coordinan en reuniones de trabajo conjuntas con PROSPERA en temas como la evaluación de largo plazo.

B. Objetivos, Componentes y Costo

1.38 Esta operación se plantea como un préstamo de inversión. El objetivo es contribuir al desarrollo de capacidades de los integrantes de las familias beneficiarias de PROSPERA Programa de Inclusión Social, mediante apoyos en salud, alimentación y educación. La operación contará con dos componentes:

1.39 **Componente 1. Apoyos bajo el esquema con corresponsabilidad para los componentes educativo y alimentario (US\$594 millones).** El objetivo es fortalecer el desarrollo de las capacidades en educación y alimentación de las familias beneficiarias de PROSPERA.

1.40 **Subcomponente 1.1. Apoyos bajo el esquema con corresponsabilidad para el componente educativo.** Este subcomponente cubrirá las becas educativas y otros apoyos educativos estipulados en las Reglas de Operación vigentes del Programa

1.41 **Subcomponente 1.2 Apoyos bajo el esquema con corresponsabilidad para el componente alimentario.** Este subcomponente se destinará a apoyos alimentarios que están asociados al cumplimiento de corresponsabilidades en salud de conformidad con las Reglas de Operación vigentes del Programa.

1.42 **Componente 2. Fortalecimiento de las evaluaciones y estudios del programa (US\$6 millones).** El objetivo es generar insumos para la toma de decisiones que contribuyan a fortalecer la efectividad del programa y las Reglas de Operación del Programa. Este componente apoyará principalmente evaluaciones y estudios enfocados en las siguientes áreas estratégicas: evaluación de largo plazo del programa, la revisión de la estructura de apoyos e incentivos y del modelo de atención a los beneficiarios; el modelo de cambio de receptor en el apoyo educativo a educación media superior. Los detalles de estos productos se encuentran en los ¶1.30 a 1.34.

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

Componente	Total	%
1. Apoyos bajo el esquema con corresponsabilidad para los componentes educativo y alimentario	594,0	99,0
2. Fortalecimiento de Evaluaciones y Estudios del Programa	6,0	1,0
Total	600,0	100,0

C. Indicadores Claves de la Matriz de Resultados y Análisis Económico

1.43 Los indicadores de resultados incluidos en el Anexo II se refieren al desarrollo de capacidades asociados a los apoyos alimentarios y de salud y a las becas

educativas: reducción en la prevalencia de desnutrición crónica en menores de cinco años, así como transiciones exitosas en etapas claves del ciclo educativo: el paso de primaria a secundaria y de secundaria a educación media superior. Esto contribuye a la reducción de carencias en la población en pobreza extrema, que es el indicador de impacto de la operación. En términos de productos, se dará seguimiento al número de familias que reciben apoyos condicionados al cumplimiento de corresponsabilidades que desarrollan el capital humano de sus miembros, así como al desarrollo de los estudios, encuestas y evaluaciones mediante los cuales el Banco apoyará la generación de conocimientos e insumos para la toma de decisiones y mejora continua del Programa.

- 1.44 El [Análisis Económico](#) contempla los beneficios de PROSPERA a partir de las evaluaciones de impacto al programa y a otros PTMC en la región. Los principales beneficios son el aumento en el ingreso laboral futuro de los niños y adolescentes como resultado de un mejor acceso a alimentación y mayor asistencia y progresión escolar, así como ganancias en años de vida ajustados por discapacidad (DALY) a partir de mayor acceso a servicios de salud. Con base en estimaciones conservadoras sobre los beneficios y utilizando una tasa de descuento de 5%³⁵, la inversión de PROSPERA presenta una razón costo-beneficio de 1.92, y los resultados son robustos a diversos análisis de sensibilidad de los principales parámetros.

³⁵ En el [Análisis Económico del Proyecto](#) se discute que para proyectos sociales (salud, educación, desarrollo infantil temprano) y en especial aquellos cuyos beneficios se concretarán en el mediano y largo plazo, agencias como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, según siglas en inglés) sugieren utilizar tasas de descuento entre 2% y 7%.

II. ESTRUCTURA DEL PRÉSTAMO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumento

- 2.1 Esta operación es un préstamo de inversión específica con un monto total de US\$600 millones y se financiará con recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco. El periodo de desembolso será de 36 meses³⁶.

B. Riesgos Ambientales y Sociales

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

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.3 El Banco realizó una evaluación de la capacidad institucional del Organismo Ejecutor (OE), que ha ejecutado proyectos financiados por el Banco, aplicando la herramienta Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI), la cual indica que el OE cuenta con las capacidades adecuadas para la ejecución del programa y, por ende, posee un riesgo bajo en los sistemas incluidos en la evaluación, no identificándose riesgos significativos que podrían afectar la ejecución.

D. Otros Riesgos del Proyecto

- 2.4 Se identificó como riesgo medio la capacidad de la CNP para contratar algunos de los servicios incluidos en el Plan de Adquisiciones y Contrataciones (PAC) del proyecto, lo que podría ocasionar retrasos en la ejecución de los estudios y limitar la utilización de los resultados para discusiones estratégicas. Para mitigarlo, se fortalecerá la planificación para la contratación y gestión de los servicios establecidos en el PAC. Asimismo, la DGIGAE solicitará al Banco una cooperación técnica para asesoría y fortalecimiento de su capacidad de supervisión y establecer un mecanismo de gestión de evaluaciones y estudios específicos con apoyo de universidades o centros académicos locales. Otro riesgo medio identificado es la pérdida de continuidad a las recomendaciones de los estudios y evaluaciones, por estar en un periodo de fin de administración, elecciones y cambio de gobierno próximos. Como mitigación, se promoverá una discusión técnica de los resultados, involucrando a actores externos al programa de reconocida autoridad en la materia, como universidades y centros de investigación nacionales y el CONEVAL.

³⁶ La experiencia en la implementación de ME-L1091 sugiere que este plazo es adecuado para acompañar estudios y evaluaciones que sean utilizados en la formulación de las reglas de operación y aspectos de diseño que buscan mejorar la efectividad de las transferencias.

E. Otros temas

- 2.5 **Impacto presupuestario y Sostenibilidad.** Durante el periodo de ejecución de tres años, el monto de los apoyos condicionados que serán asociados a esta operación de préstamo representan alrededor del 6% del presupuesto total anual de PROSPERA. La implementación de PROSPERA involucra corresponsabilidades con la Secretaría de Salud y la SEP, que cuentan con líneas presupuestales específicas³⁷. Asimismo, destaca que, en el reciente Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2017, PROSPERA no fue considerado dentro de los recortes presupuestales planteados, lo que muestra la importancia y sostenibilidad del programa.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 El prestatario será los Estados Unidos Mexicanos, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La SEDESOL a través de la CNP será el Organismo Ejecutor.
- 3.2 PROSPERA cuenta con un Consejo integrado por representantes de la SEDESOL, SHCP, SEP, SS, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Economía y la CNP como responsable, encargado de orientar de forma general la implementación del programa y con un Comité Técnico integrado, además de por las instituciones representadas en el Consejo, por el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Comisión Nacional de Protección Social en Salud³⁸, que supervisa la operación y evaluación de desempeño del programa, incluyendo la aprobación de las Reglas de Operación del mismo.
- 3.3 La CNP será la responsable de la presentación de los informes de avance físico y financiero de la implementación del proyecto, de las solicitudes de desembolso, de la actualización del PAC y de la presentación de los estados financieros auditados, y de la atención de las misiones y visitas de supervisión del Banco, a través de Nacional Financiera (NAFIN), entidad que actuará como agente financiero del Prestatario (SHCP).
- 3.4 **Será condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento, la firma del Contrato de Mandato entre el prestatario, el organismo ejecutor y NAFIN.**

³⁷ En Salud, estas líneas cubren prestaciones específicas para la población beneficiaria de PROSPERA; en Educación, cubren los apoyos monetarios asociados a las corresponsabilidades de educación. En este préstamo no se financian actividades cubiertas por la línea presupuestal de Salud.

³⁸ Para mayores detalles ver [Aspectos Adicionales de Ejecución e Implementación](#), así como [Reglas de Operación de PROSPERA](#).

B. Aspectos financieros

- 3.5 **Administración financiera y contable del programa.** PROSPERA tendrá a su cargo el manejo financiero contable del programa, para lo cual deberá: (i) mantener cuentas contables y presupuestales específicas para el manejo de los fondos del proyecto que permitan su adecuada identificación; (ii) contar con un sistema para la administración, registro y autorización de pagos de los contratos de obras, adquisiciones de bienes y de servicios de consultoría; (iii) presentar en forma oportuna los informes financieros y poner a disposición del Banco y de los auditores externos la información contable, financiera y otra información que se requiera; (iv) mantener registros de las solicitudes de desembolso; y (v) mantener un sistema de archivo de la documentación de respaldo de los gastos elegibles para verificación del Banco y de los auditores externos.
- 3.6 **Adquisiciones.** Se aplicarán las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco (Política de Adquisiciones, GN-2349-9) y Políticas para la Selección y Contratación de Consultores (Política de Consultores GN-2350-9), ambas de 2011. Ahora bien, dada la naturaleza del proyecto, únicamente se tiene previsto la contratación de servicios diferentes de consultoría y de servicios de consultoría de firmas o de individuos.
- 3.7 **Contrataciones Directas.** Se podrá contratar directamente al Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) por un monto hasta de US\$1.500,000, de conformidad con lo establecido en el numeral 3.10 (d) de las Políticas de Consultoría (GN-2350-9), por su experiencia de valor excepcional en el levantamiento de la ENSANUT, además por tratarse de la institución responsable designada por el Gobierno de México de administrar dicha encuesta. Finalmente, se podrá realizar la contratación directa de IPSOS S.A. de C.V., por un monto de hasta US\$1.900.000, para los levantamientos cuantitativos de la evaluación de impacto del modelo de cambio de receptor, en conformidad a lo previsto en el numeral 3.10 (a) y (d) de las Políticas de Consultoría (GN-2350-9), por ser una continuación de servicios brindado anteriormente por la firma, y el desempeño en el trabajo previo ha sido satisfactorio así como por su experiencia de valor excepcional para los mismos. Los detalles de las adquisiciones se pueden consultar en el Anexo III.
- 3.8 **Financiamiento Retroactivo.** El Banco podrá reconocer retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados por el prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo para ambos componentes hasta por la suma de US\$120 millones (20% del monto propuesto del préstamo), siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 31 de agosto de 2016 (fecha de aprobación del Perfil de Proyecto), pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.
- 3.9 **Auditoría Externa.** El prestatario por conducto de PROSPERA y a través de NAFIN presentará anualmente al Banco, dentro de los 180 días del cierre de cada ejercicio fiscal, los estados financieros anuales del programa, auditados por una firma de auditores independientes y según los términos de referencia

previamente acordados con el Banco y la SFP. La auditoría final será presentada dentro de los 180 días calendarios siguientes al último desembolso.

C. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.10 El monitoreo de esta operación será realizado a partir de la información generada por el Padrón de Beneficiarios de PROSPERA, en el esquema de apoyos con corresponsabilidad, que permitirá dar seguimiento a los indicadores de la Matriz de Resultados. Se utilizará el formato de informes de resultados semestrales que ha venido enviando la CNP al Banco a través de NAFIN, que han mostrado ser instrumentos que permiten un seguimiento adecuado a la implementación.
- 3.11 También se plantea realizar dos evaluaciones, una de impacto con diseño experimental para el piloto de cambio de receptor en donde se analizarán los impactos en asistencia a la educación media superior, en el empoderamiento de los jóvenes y en la dinámica familiar (¶1.31); y otra en el marco de la evaluación de largo plazo del Programa (¶1.32). Los detalles de las evaluaciones se encuentran en [Plan de Monitoreo y Evaluación](#).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Equidad de Género y Diversidad		
Indicadores de contexto regional	-Tasa de incidencia de la pobreza (US \$4 por día PPA) (%) -Coeficiente de Gini -Índice de Progreso Social		
Indicadores de desarrollo de países	-Beneficiarios de programas destinados a combatir la pobreza (#)		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2749	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación.	
Matriz de resultados del programa de país		La intervención no está incluida en el Programa de Operaciones de 2016.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	9.7		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9.1	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	4.0		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	2.1		
4. Análisis económico ex ante	10.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	1.5		
4.4 Supuestos Razonables	1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5		
5. Evaluación y seguimiento	10.0	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.5		
5.2 Plan de Evaluación	7.5		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Bajo		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	c		
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos, Auditoría interna. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información.	
No-Fiduciarios	Sí	Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación.	
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto			
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.	Sí	La evaluación de impacto a 20 años de implementación del PTMC en México aprovechando el diseño experimental original y usando algunos aspectos de implementación que permiten una identificación rigurosa de impactos será una contribución importante a la literatura de evaluación de largo plazo de estos programas. La evaluación experimental del piloto de cambio de receptor dará lecciones sobre cómo incentivar una mayor asistencia escolar en educación media superior.	

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

La propuesta de préstamo evidencia los retos que enfrenta México para reducir la pobreza en un contexto de desaceleración económica y reducción del gasto fiscal. El documento describe la evolución de Prospera en años recientes y detalla cambios en el perfil socio-demográfico de la población objetivo desde su inicio hace casi 20 años. También incluye evidencia de la efectividad del programa en indicadores relacionados con consumo, educación, salud y nutrición, entre otros. Además, enfatiza el rol del Banco en términos del acompañamiento técnico al programa y de una agenda de evaluación significativa en los próximos años.

La matriz de resultados del proyecto incluye indicadores SMART a nivel de impacto, resultado y producto. Sin embargo, no incluye indicadores de impacto o resultado para medir los efectos que se espera lograr con la agenda de estudios del segundo componente, lo que debilita su lógica vertical.

El anexo de análisis económico estima, con base en supuestos claros y documentados en evidencia empírica existente, los beneficios de Prospera en términos del aumento en el consumo de los hogares, los años de vida ganados gracias a los chequeos preventivos de salud, y los aumentos en los ingresos laborales de los beneficiarios como resultado de las corresponsabilidades en educación y nutrición.

El plan de monitoreo describe las actividades previstas para el seguimiento de la operación, así como sus tiempos y presupuestos. El plan de evaluación propone dos evaluaciones de impacto con diseño experimental: la primera, para medir el efecto del cambio en el receptor de las transferencias, y la segunda, para medir los efectos de largo plazo del programa.

La matriz de riesgos clasifica los riesgos identificados de acuerdo con su magnitud y probabilidad de ocurrencia y presenta medidas de mitigación con indicadores para monitorear su implementación.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	El objetivo es contribuir al desarrollo de capacidades de los integrantes de las familias beneficiarias de PROSPERA Programa de Inclusión Social, mediante apoyos en salud, alimentación y educación.
-------------------------------	---

IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Metas		Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año		
IMPACTO ESPERADO¹							
Número de carencias promedio de la población en pobreza extrema	Carencias	3.6	2014	3.3	2018	Informe de medición de pobreza de CONEVAL	El valor de línea de base será actualizado cuando CONEVAL publique datos oficiales para 2015 o 2016. Normalmente, la información que se reporta se recolecta en los años pares y se publica por CONEVAL en los años nones.

RESULTADOS ESPERADOS

Resultados Esperados	Unidad de medida	Línea de base		Metas		Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año		
Becarios activos de PROSPERA con primaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan el nivel básico escolar tres años después	Porcentaje	79,40	2015	86,0	2019	Padrón de beneficiarios de Prospera	
Becarias activas de PROSPERA con primaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan el nivel básico escolar tres años después	Porcentaje	82,68	2015	86,0	2019	Padrón de beneficiarios de Prospera	

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

Resultados Esperados	Unidad de medida	Línea de base		Metas		Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año		
Becarios activos de PROSPERA con secundaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan el nivel media escolar tres años después	Porcentaje	59,38	2015	65,0	2019	Padrón de beneficiarios de Prospera	
Becarias activas de PROSPERA con secundaria completa al inicio del ciclo escolar base que finalizan el nivel media escolar tres años después	Porcentaje	66,65	2015	70,0	2019	Padrón de beneficiarios de Prospera	
Beneficiarios activos de PROSPERA menores a cinco años que padecen desnutrición crónica	Porcentaje	21,42	2012	13,0	2018	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición	A fines de 2016 se contará con los resultados de una medición intermedia de la Encuesta de Salud y Nutrición (ENSANUT) y se actualizará la línea de base y meta
Familias beneficiarias de PROSPERA para las que se recibió el reporte oportunamente y cumplieron con su corresponsabilidad en salud	Porcentaje	93,66	2016	96,62	2018	Indicador forma parte de la Matriz de Indicadores de PROSPERA aprobada por CONEVAL. Fuente: Sistema Institucional de Información para la Operación del Programa.	
Tasa de sobrevivencia de los becarios que participan en el Piloto de Cambio de Receptor	Porcentaje	76,30	2014	80,00	2017	Este indicador se calculará a partir de las encuestas de seguimiento y la información se contrastará contra el grupo de control, y se refiere exclusivamente a los becarios participantes en el piloto.	La LB es para jóvenes becarios en escuela secundaria y media superior, con datos sobre la permanencia escolar de los jóvenes entre los ciclos escolares 2012-2013, y 2013-2014.

PRODUCTOS

Productos	Unidad de medida	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Meta final	Medio de verificación
Componente I: Apoyos bajo el esquema con corresponsabilidad para los componentes educativo y alimentario							
Personas que recibieron transferencias en efectivo, condicionadas al cumplimiento de sus corresponsabilidades en educación, salud y nutrición.	Número anualizado equivalente		1.721.739	1.721.739	1.721.739	5.165.217 ²	Padrón de beneficiarios de PROSPERA
Componente II: Fortalecimiento de las evaluaciones y estudios del programa							
Evaluación de la estrategia de capacitación del Esian	Informe	0	1			1	Informe del evaluador aprobado por el Comité Técnico de Evaluación
Evaluación del piloto del cambio de receptor de las transferencias	Informe	0			1	1	
Evaluación de los efectos de largo plazo de PROSPERA	Informe	0			1	1	
Biblioteca de datos para análisis	Biblioteca	0		1		1	Comunicación de DGIGAE informando que la biblioteca de datos esta activa en la web
Modelo de planificación y seguimiento estratégico	Modelo	0			1	1	Informe de firma consultora aprobado por la CNP
Revisión de la estructura de apoyos del programa	Informe	0		1		1	
Encuesta de Desarrollo Infantil Temprano	Encuesta	0			1	1	Base de datos entregada a CNP

² Estas estimaciones se basan en un financiamiento de transferencias condicionadas con fondos del Banco de US\$594 millones, los cuales se distribuirán en partes iguales a lo largo de los tres años de ejecución del proyecto. La transferencia promedio anual por hogar considerada en los cálculos es de US\$115 anuales.

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS: México

PROYECTO N°: ME-L1257

NOMBRE: Apoyo al Fortalecimiento de PROSPERA, Programa de Inclusión Social.

PRESTATARIO: Estados Unidos Mexicanos

ORGANISMO EJECUTOR: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a través de la Coordinación Nacional de PROSPERA

PREPARADO POR: Germán Zappani, Esp. Líder en Gestión Financiera; Victor Escala, Esp. Líder en Adquisiciones; y Adriana Corredor, Consultor Fiduciario.

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 El Banco en 2002 inició su apoyo al entonces Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, a través de un programa de Fases Múltiples, cuyo propósito fue contribuir a aumentar el capital humano de las familias en situación de pobreza, mejorando su acceso a la educación, la salud y la nutrición y financiado por los préstamos 1388/OC-ME (ME-0244) por US\$1.377M y 1618/OC-ME (ME-L1007) por US\$1.650M. En 2008, con la Línea Condicional de Crédito para Proyectos de Inversión (CCLIP) ME-X1007, por US\$2.000 millones, se aprobaron tres operaciones consecutivas para apoyar la implementación y evaluación de pilotos de ajustes para potenciar el impacto del programa en zonas urbanas. Los préstamos asociados al CCLIP fueron: 2103/OC-ME por US\$200M, 2140/OC-ME por US\$600M y 2425/OC-ME por US\$800M. En 2013 fue aprobado el Préstamo 2970/OC-ME por US\$600M el cual está en la fase final de ejecución.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR (OE)

- 2.1 Para garantizar la acción conjunta y complementaria de las diferentes secretarías ejecutoras, se creó la Coordinación Nacional de PROSPERA (CNP), como órgano desconcentrado de la SEDESOL y la cual fungirá como organismos ejecutor. La CNP tiene amplia experiencia en el manejo de operaciones con el Banco, lo cual se evidenció en las anteriores seis operaciones mencionadas. También cuenta con una estructura de personal sólida con perfiles adecuados para las respectivas funciones, enmarcada en la reglamentación nacional aplicable al programa. Adicionalmente, para los aspectos de coordinación con el BID, PROSPERA contará con Nacional Financiera (NAFIN), en su rol de agente financiero designado por la SHCP.

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 El Banco realizó la actualización de la evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) de PROSPERA, para analizar el esquema de ejecución propuesto y los riesgos existentes. Adicionalmente se consideró los resultados de las visitas fiduciarias recientes y el resultado de los informes de auditoría anteriores. Como resultado se ha evidenciado que el OE cuenta con la capacidad adecuada para la ejecución de esta operación dado que se ha verificado que los procesos y controles de los aspectos fiduciarios, se han mantenido.

IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO

- 4.1 Será condición especial previa al primer desembolso, la firma y entrada en vigencia del Contrato de Mandato entre el prestatario, el organismo ejecutor y NAFIN.
- 4.2 Tipo de cambio para la rendición de cuentas será el del último día del mes anterior a la fecha en que se realice el pago al proveedor o a la institución liquidadora.
- 4.3 Presentar un Informe Financieros Auditado (IFA) anualmente durante el periodo de ejecución dentro del plazo de 180 días después del cierre fiscal y, un IFA final 180 días después del último desembolso. Estos IFAs serán auditados por firmas elegibles al BID y con Términos de Referencia acordados con la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Banco.
- 4.4 El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados por el Prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo tanto en el Componente 1 de apoyos bajo el esquema con corresponsabilidad para las dimensiones educativas y alimentarias, como en estudios y evaluaciones contenidas en el Componente 2, hasta por la suma de US\$120 millones (20% del monto propuesto del préstamo), siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 31 de agosto de 2016 (fecha de aprobación del Perfil de Proyecto), pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

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

Tabla de Montos Límites (miles US\$)

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

Adquisiciones Principales:

Contratación de firmas consultoras	Monto (Miles)	Proceso
Generar una biblioteca de datos y plataforma informática	190	SCC
Diseñar modelo de planeación estratégica	900	SBCC
Revisión de estructura de apoyos y beneficios de PROSPERA	260	SBCC
Contratación para análisis final de evaluación del modelo de capacitación de la EsIAN	80	CD
Estudio de impacto de largo plazo de PROSPERA en sus beneficiarios. Análisis cuantitativo.	450	SBCC
Estudio de impacto de largo plazo de PROSPERA en sus beneficiarios. Supervisión de calidad de la data.	200	SBCC
Levantamiento de la ENSANUT por Instituto Nacional de Salud Pública.	1500	CD
Realizar levantamientos cuantitativos de evaluación de impacto en dos años diferentes (Evaluación del piloto cambio receptor).	1900	CD
Realizar evaluación cualitativa de evaluación de impacto (Evaluación del piloto cambio receptor).	360	SBCC
Contratación de consultores individuales	Monto (Miles)	Proceso
Análisis de costos operativos y propuesta de opciones de entrega de medios de pago. (Evaluación del piloto cambio receptor).	80	CCII
Estudio de impacto de largo plazo de PROSPERA en sus beneficiarios. Diseño metodológico del enfoque de la evaluación.	80	CCII

- 5.2 De conformidad con lo establecido en el numeral 3.10, literales (a) y (d) de las Políticas del BID para la selección y contratación de consultores (GN-2350-9), Se podrá contratar directamente al Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) de conformidad con lo establecido en el numeral 3.10 (d) de las Políticas de Consultoría (GN-2350-9), por su experiencia de valor excepcional en el levantamiento de la ENSANUT hasta por un monto de US\$1.500,000, además por tratarse de la institución responsable designada por el Gobierno de México de administrar dicha encuesta. Finalmente, se podrá realizar la contratación directa de IPSOS S.A. de C.V., hasta por un monto de US\$1.900,000, para los levantamientos cuantitativos de la evaluación de impacto del modelo de cambio de receptor, en conformidad a lo previsto en el numeral 3.10 (a) y (d) de las Políticas de Consultoría (GN-2350-9), por ser una continuación de servicios brindado con anterioridad. Esta firma se adjudicó el proceso competitivo de licitación del primer levantamiento, ha acumulado conocimiento específico sobre

¹ Incluye servicios diferentes a la consultoría.

la metodología de evaluación y la logística para el levantamiento de datos; esta curva de aprendizaje se incorporará en los levantamientos sucesivos y contribuye a garantizar la uniformidad y calidad de los datos, así como el cumplimiento del proyecto en tiempo y forma.

- 5.3 Considerando el nivel de riesgo bajo del proyecto en materia fiduciaria y de la experiencia acumulada en las anteriores operaciones, la revisión será expost, a menos que se determine lo contrario por escrito en el Plan de Adquisiciones. Se considera una visita de inspección anual. La revisión expost de adquisiciones será realizada por una firma auditora externa que presentará un cuaderno especial con el informe de adquisiciones, de acuerdo con los términos de referencia acordados entre el BID y la SFP.
- 5.4 Los archivos deberán estar disponibles para cualquier revisión de adquisiciones que el Banco considere pertinente.

VI. ACUERDOS Y REQUISITOS DE GESTIÓN FINANCIERA

1. Programación y presupuesto

- 6.1 El ejercicio, control y evaluación del gasto público federal se realiza fundamentalmente conforme a lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su Reglamento. El PEF es emitido para cada ejercicio fiscal, las disposiciones establecidas en él son de aplicación para el ejercicio por el que es publicado. PROSPERA tiene Reglas de Operación que se actualizan anualmente y detallan los requisitos, procesos y controles del programa.

2. Contabilidad y sistemas de información

- 6.2 Considerando que el Banco financia únicamente una porción del presupuesto total asignado al programa en el PEF y conforme a las disposiciones establecidas en el contrato de préstamo, PROSPERA utiliza un sistema contable para el registro de las operaciones del préstamo utilizando el catálogo de cuentas aprobado por el Banco, incluyendo el detalle necesario que permite identificar la utilización de los recursos del financiamiento por Categoría de Inversión, integrando en el expediente la documentación soporte de los gastos elegibles desembolsados.
- 6.3 Este sistema contable permite generar reportes permanentes sobre la situación de cada Categoría de Inversión y consolidar la información financiera sobre la cual se emiten los Informes Financieros del proyecto, utilizando modelos acordados entre el Banco y la SFP. Adicionalmente se cuenta con los siguientes sistemas que apoyan la operación:

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

- 6.4 El SIIO, es el sistema mediante el cual las Coordinaciones Estatales realizan los procesos relacionados con el mantenimiento de los padrones de familias,

becarios, adultos mayores e infantiles, así como los procesos de impresión y captura masiva de los formatos de corresponsabilidad, los cuales son el insumo para el cálculo y emisión de apoyos monetarios de las familias beneficiarias.

- 6.5 Es un sistema transaccional orientado al ingreso, actualización y almacenamiento de la información generada por la operación del programa. Es un sistema cliente-servidor que opera de forma autónoma en cada una de las 32 Coordinaciones Estatales, ya que cada una de ellas cuenta con su propia Base de Datos. Mediante un esquema de replicación de datos a nivel nacional, se concentra toda la información en una Base de Datos Central (SIIOP-Central).

Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF).

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

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

- 6.7 La información necesaria para la integración de las solicitudes de desembolso se conforma a partir de la Base de Datos del Padrón Activo de Beneficiarios del Programa. Las transferencias económicas a las familias beneficiarias se realizan a través de BANSEFI como institución liquidadora. Posteriormente, BANSEFI entrega a PROSPERA una conciliación y respaldo de los subsidios efectivamente entregados y la Dirección General de Padrón y Liquidación, integra las bases de datos que incluyen la información de los apoyos monetarios y generan una base de datos, por bimestre, de pago a beneficiarios por montos que sumen hasta el total que se presenta al BID en las solicitudes de desembolso.
- 6.8 Simplificación propuesta: Los cargos al presupuesto, registrados en el SIAFF, se efectúan a través de las cuentas por liquidar certificadas (CLC). Considerando la capacidad de PROSPERA para ejecutar este proyecto, se propone descansar en los controles propios del país y de PROSPERA y no solicitar el detalle de los beneficiarios cubiertos. Por lo tanto, para las solicitudes de desembolso correspondiente al Componente 1, el ejecutor: (i) presentará copias del respaldo contable que evidencia la entrega del recursos a BANSEFI por un monto igual o mayor al solicitado al BID, este documento es conocido como "CLC con extrañamiento 7"; y (ii) de acuerdo a la normativa vigente, el área de Padrón y Liquidación continuará codificando o identificando los beneficiarios asignados a pagos con cargo a los recursos del BID.
- 6.9 Los desembolsos se realizarán de acuerdo a la metodología de reembolsos de gastos efectuados. PROSPERA presentará al BID a través de NAFIN el detalle de las transferencias, las cuales se revisarán de manera expost por el Banco y por los auditores externos.

4. Control Interno y Auditoría Interna

- 6.10 La SEDESOL cuenta con un Titular del Órgano Interno de Control, designado por la SFP, que tiene como función inspeccionar, vigilar e implantar en la Institución la agenda del Buen Gobierno, con base en la Transparencia, la Rendición de cuentas y el estricto cumplimiento de la normatividad en apego a los requerimientos de la SFP y demás normatividad aplicable. El ejercicio, control y evaluación del gasto público federal se realiza fundamentalmente conforme a lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos de la Federación y por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento.

5. Control Externo e Informes

- 6.11 El área de desembolsos de NAFIN, como agente financiero, es responsable por el control de los informes y rendición de gastos presentados al BID.
- 6.12 El OE presentará anualmente Estados Financieros Auditados por una firma de auditores aceptable al Banco, dentro de los 180 días posteriores al cierre de cada ejercicio fiscal. La firma auditora será designada por la SFP. La revisión de los trabajos de auditoría se preparará en base a Términos de Referencia acordados entre el BID y la SFP. El último de los estados financieros se presentará a los 180 días calendario siguientes al último desembolso y sus justificaciones.
- 6.13 SEDESOL es también, parcial o totalmente, auditado anualmente por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y sus informes se publican 14 meses después del cierre del ejercicio fiscal.

6. Mecanismos de Ejecución

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