

# Los padrones de programas sociales en México: Una historia de éxito



## Introducción

Es indudable la importancia que tienen los padrones de beneficiarios de los programas sociales, no solamente en términos de transparencia en la aplicación de los recursos y en la planeación y evaluación de las acciones sociales, sino también por el simple número de personas que reciben algún beneficio de ellas, lo que además dimensiona el esfuerzo del Gobierno en aliviar un poco las desventajas de distintos grupos vulnerables. De acuerdo con las últimas cifras publicadas por la Secretaría de Desarrollo Social, al primer semestre de este año, el padrón de beneficiarios incluía a un total de 46.6 millones de mexicanos.

El tener la información básica de las familias atendidas por los programas sociales, equivale a contar con datos de un tercio de la población total del país y poder no solamente realizar un análisis del perfil sociodemográfico de la población atendida, sino contar con elementos para hacer un seguimiento sobre los beneficios recibidos y el posible impacto que éstos tienen, o no, en cada uno de los hogares atendidos.

El tema de los padrones de beneficiarios no es ajeno a las empresas de investigación de mercados, ya que un importante esfuerzo se hizo a través de un grupo de



ellas para dar los elementos para conformar, a mediados de los años noventa, el primer padrón de beneficiarios del programa social que se convertiría en uno de los más importantes del país, en aquel entonces el Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA.

El esfuerzo conjunto de seis empresas permitió entregar a la Administración Pública Federal, poco más de 350 mil cuestionarios de hogar recolectados en las localidades rurales de alta y muy alta marginación de nuestro país, localidades que conformaron el universo de arranque de este programa, para lo cual se utilizaron los mejores elementos tecnológicos disponibles al momento, como es el uso de las computadoras personales para hacer captura inteligente.

Con este evento se marcó un cambio en la conformación y uso de padrones de beneficiarios en nuestro país, con mayores elementos técnicos y con herramientas más actuales. En este documento se da un breve recuento de los retos que conlleva desarrollar e implantar un sistema de información administrativo en el que se involucran necesidades y

capacidades muy diferentes, aun dentro de una misma institución, para crear y lograr la evolución de un padrón de esta magnitud.

### Crecimiento del padrón

Para entender mejor la complejidad que involucra este proceso de generación y estabilización del padrón de beneficiarios, vale la pena conocer cómo fue evolucionando en términos de su tamaño.



Fuente: *Primer Informe de Labores 2012-2013*. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

A partir del inicio de actividades en 1997, el programa PROGRESA incrementó de manera continua su padrón, llegando a poco más de 16 millones de beneficiarios en el año 2001. A este padrón se incorporaron al año siguiente otros con un número importante de beneficiarios, también dentro del sector de Desarrollo Social, y son el Programa de Abasto Social de Leche y el Programa de Subsidio a la Tortilla FIDELIST. El primer programa contaba con poco más de 4 millones de beneficiarios y el último con menos de 400 mil. En conjunto estos tres padrones acumularon más de 26 millones de beneficiarios en 2002, considerando que el programa PROGRESA, que este año cambia su nombre a Oportunidades, ya atendía a 21 millones de personas.

Con la integración de estos primeros tres padrones de beneficiarios se podía ya hablar del inicio del Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales, con todas las ventajas y retos que eso implica.

Es importante destacar que en el año 2002 se publica la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, la cual obliga a que se hagan públicos los padrones de beneficiarios de los programas sociales de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que provoca un cambio en la dinámica con que se conforman los padrones.

A partir de ese año, se da un crecimiento en el número de programas que integran su información al Padrón Único de Beneficiarios de Programas Sociales de la SEDESOL. En 2003 se tienen ya integrados 13 programas sociales a esta fuente de información con un poco menos de 30 millones de beneficiarios; para 2007 se tienen integrados 15 programas que atendían a cerca de 35 millones de personas y tres años después, en 2010, se contaba con 17 programas, con un

## Total de beneficiarios de programas sociales 2001-2012



total de 44 millones de personas registradas en el padrón de beneficiarios.

En esta dinámica de crecimiento se incluyen cambios considerando programas que desaparecen, otros que cambian su estrategia o población objetivo y otros más que se incorporan.

### Instrumentos de recolección

Los instrumentos de campo que se utilizaban para la recolección de información fueron originalmente diseñados por cada uno de los operadores de los programas, lo que provocó que éstos fueran conformados con criterios y variables diferentes, por lo que un primer reto fue conformar un instrumento de campo que incluyera un grupo de variables básicas para todos los programas, y con la posibilidad de incorporar en un

anexo preguntas específicas requeridas por los responsables de la planeación y operación de las acciones sociales.

Fue a partir de 2002 cuando se iniciaron los trabajos para homologar los instrumentos de recolección de información para lograr que las variables comunes de interés pudieran ser integradas, evitando con ello actividades de procesamiento adicional y recodificación de información en la conformación de un padrón único.

Como resultado de este esfuerzo se desarrolló e implementó la Cédula de Información Socioeconómica (CIS) que permitía tener este conjunto de variables básicas que comparten los diferentes programas sociales para conformar el padrón, tener información para conocer el perfil de los beneficiarios y atender las necesidades de transparencia, así como

## A partir de 2002 fue cuando se iniciaron los trabajos para homologar los instrumentos de recolección de información

contar con un anexo en el que los diferentes programas agregaran variables de interés para sus propias acciones.

Con el cambio de administración, se incorporan nuevos programas y nuevas estrategias de recolección de información, y en 2009 la Cédula de Información Socioeconómica (CIS) se transforma en el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS), lo que da inicio también a un nuevo proyecto de modernización en los procesos de recolección de información, si bien el concepto de contar con un instrumento único con anexos para los distintos programas se mantiene vigente.

### Identificador único

El contar con un padrón integrado de beneficiarios, permitió dar transparencia a la entrega de los beneficios de los programas sociales, y era ya posible hacer confrontas entre los beneficiarios de los distintos programas para detectar y eliminar duplicidades en aquellas acciones sociales cuyos lineamientos no lo permitían. Sin embargo, esta actividad de búsqueda de duplicidades no estaba exenta de dificultades, ya que en general, no se disponía de un identificador único para las personas, en vista de que eran pocas las personas que contaban con la Clave Única de Registro de Población (CURP). Esta baja existencia de CURP obligó a construir una clave propia con las variables disponibles en la base de datos del padrón, mientras se realizaban esfuerzos conjuntos con los programas para asignar la CURP a los beneficiarios de los programas sociales, actividad que estaba ligada también al proceso de generación de actas de nacimiento. Estos esfuerzos de asignación de CURP lograron que poco más de 6 de cada 10 beneficiarios contaran con ella en 2012.



## Captura y procesamiento

Al inicio del proceso de conformación de padrones, los cuestionarios se aplicaban con los mecanismos usuales, es decir, primero en papel, y después de un proceso de validación y supervisión, se realizaba el proceso de captura de información para generar el archivo para alimentar la base de datos del padrón. Uno de los adelantos con que se contaba ya a mediados de los años noventa, es el uso de computadoras personales equipadas con programas de captura "inteligente", que aseguraban que se respetarían distintos criterios de calidad, entre los que destacan aquellos que tienen que ver con los rangos de las variables, las instrucciones de "PASE A" y "FILTROS", así como la consistencia interna de la información, a través de validaciones que verificaban la consistencia entre la edad y la fecha de nacimiento, la edad y la escolaridad, la edad de la madre con la de los hijos, etc. Estos mecanismos de captura se utilizaron en la mayoría de los programas hasta 2006, logrando con ello cumplir con las necesidades para integrar los padrones de beneficiarios.

A partir de ese año se empezaron a hacer ejercicios para usar equipo de cómputo portátil para la recolección de información en campo. Este proyecto representaba un gran avance para muchos programas, ya que permitía contar con los archivos capturados y validados desde que se termina la visita a las viviendas de los beneficiarios, con lo que se evitaba el viaje de los cuestionarios para su posterior captura y validación, y se obtenía un importante ahorro de papel. El uso de este tipo de equipos en programas como el de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA, permitió reducir el tiempo de entrega de los beneficios a la población de alrededor de un mes a menos de una semana, ya que al terminar la entrevista, el solicitante sabía si había sido aceptado en el programa y se le entregaba una credencial para que pudiera acudir a retirar su apoyo a la lechería.

Éste es un buen ejemplo del uso adecuado de las tecnologías de la información,



Encuestas en papel



Encuestas en laptop



Encuestas en dispositivos móviles

para reducir tanto los costos de recolección en campo como los tiempos para la atención de la población, que es la que más requiere que se le brinde en forma eficiente y expedita.

Si bien este tipo de estrategias tuvo impacto en la atención a la población, no estuvo exenta de dificultades operativas, derivadas del relativo bajo rendimiento de las computadoras portátiles en cuanto a la duración de la batería, y las incidencias de robo, pérdida y decomposturas por estar expuestas a condiciones adversas.

El siguiente paso en la modernización para el trabajo de campo, fue la utilización de dispositivos móviles (*handhelds*), con los mismos principios de eficiencia y calidad que normaron la captura en *laptops*, y que permitieron tener más estabilidad en el trabajo de recolección de información, al tener baterías con mayor duración, ser equipo de alta resistencia a caídas, a golpes y al agua, y no ser tan atractivos para su robo.

Una ventaja adicional es que a través de estos dispositivos era ya posible hacer envíos de información una vez concluida la entrevista, en los casos en que hubiera comunicación, o bien hacer los envíos al final de la jornada laboral. Con este proyecto se inicia el proceso de compartir los recursos informáticos para la recepción y manejo de la información recibida de campo para ser usada por cada uno de los programas. Uno de los temas que contribuyeron a compartir estos recursos informáticos, fue el de asegurar a través del proveedor, la integridad y confidencialidad de la información, aspecto fundamental en la operación. Esta estrategia llevó también a que ya algunos programas permitieran el uso de la información de sus padrones para que los potenciales beneficiarios pudieran ser atendidos por otros programas. Si bien, por cuestiones presupuestales en unos casos y operativas en otros, no se ha logrado que todos los programas utilicen este mecanismo de recolección de información, actualmente se tiene una importante cantidad de equipos móviles utilizados por los principales





## Conclusiones

De manera similar a lo que ha sucedido en las empresas de investigación de mercado, el sector desarrollo social no ha permanecido estático ante los adelantos en las tecnologías de información y comunicaciones. Tampoco ha estado ajeno a los avances en la medición de la pobreza ni a las demandas en cuanto a transparencia y rendición de cuentas que demanda la población.

Sin duda, un eje importante que ha permitido los grandes adelantos en la construcción y mantenimiento de los padrones, en particular en los últimos años, ha sido la flexibilidad y robustez que brindan las nuevas tecnologías de información, que cada vez más permiten el acceso y transmisión eficiente de la información con altos estándares de seguridad, dando lugar a que los distintos programas sociales, que ciertamente tienen grandes diferencias en términos de capacidades y necesidades, puedan compartir sistemas y herramientas homogéneos encaminados a contar con información confiable sobre las acciones sociales en el país.

Seguramente las empresas de investigación de mercado deberemos acercarnos a estos estándares de eficiencia en la operación y conciencia ecológica a través del ahorro de papel, transparencia y resguardo de la información; así como mediante la consolidación en el uso del nivel socioeconómico en nuestras mediciones.

## Javier Suárez Morales

Es director regional de Berumen y Asociados en México. Estudió la carrera de actuaría en la UNAM, y realizó estudios de especialidad en el área de muestreo y de metodología de investigación. Ha tenido la oportunidad de aplicar la estadística en el sector público en diversos campos, como son demografía, salud, educación, desarrollo social, y ha colaborado en Berumen y Asociados durante 10 años, empresa a la que regresa a partir de julio de este año. Le gusta practicar deportes de raqueta, en particular el frontenis, y disfruta mucho la convivencia con familiares y amigos, sobre todo en comidas.



programas sociales, superando la cifra de seis mil equipos, con los que se recolectan en promedio 4 millones de cuestionarios anualmente. Considerando que un cuestionario ocupa en promedio cuatro hojas, para aquellos preocupados por la ecología, estaríamos de acuerdo en que el impacto por el uso de estas tecnologías es ya relevante.

## Medición de la pobreza

Otro de los avances importantes que se lograron en el tema de padrones, fue la generación de un modelo estadístico que permitiera tener una estimación de la pobreza de la población, que ha sido factor fundamental para determinar el ingreso y, en ocasiones, la permanencia en los programas sociales. El desarrollo e implementación de estos modelos, a partir de los criterios dictados por la autoridad en este tema, que es el Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social (CONEVAL), permitieron contar con una herramienta homogénea para las distintas acciones sociales.

Estos esfuerzos fueron encabezados por el programa PROGRESA, el cual necesitaba ya desde sus inicios una herramienta para discriminar a quién debía atender en localidades rurales, pero sobre todo cuando inicia sus actividades en las localidades urbanas, donde existe una mayor heterogeneidad en la condición de pobreza de la población. Así, la información que se requería para realizar la estimación de la condición de pobreza fue incluida en los cuestionarios utilizados en campo, a semejanza de lo que se hace con las variables para la determinación del nivel socioeconómico. Estos modelos de estimación generalmente se diseñan y construyen a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, en virtud de que se

considera como el instrumento más completo relacionado con el tema, y permite tomar en consideración los distintos componentes que se requieren para una estimación adecuada del indicador de pobreza.

Estos modelos, que en su momento permitían conocer si un hogar estaba en condición de pobreza alimentaria, de capacidades o de patrimonio, se pudieron incorporar en los sistemas de captura de información, lo que dio lugar a que una vez que el entrevistador concluía la entrevista, tenía la información sobre su condición de pobreza y en ese momento podía avisar al solicitante si podía recibir los beneficios del programa, cuando la operación del programa lo requiriera. Estas mediciones se actualizaron de acuerdo a los nuevos criterios establecidos para la medición de la pobreza.



Usted y su empresa pueden confiar  
en las firmas representadas  
por este sello



Este sello de calidad  
simboliza  
profesionalismo,  
honestidad y  
confidencialidad,  
cualidades que  
distinguen a las  
empresas que integran  
la AMAI



ASOCIACIÓN MEXICANA  
DE AGENCIAS DE  
INTELIGENCIA DE MERCADO  
Y OPINIÓN A.C.