

coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social



Experiencias en Integración de Padrones y Sistemas de Información para el Desarrollo Social

Lo que se mide **se puede mejorar**

www.coneval.org.mx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón

Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Roberto Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis

Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo

Thania de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Édgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Equipo técnico

Thania de la Garza Navarrete

Karina Barrios Sánchez

Camilo Vicente Ovalle

Christian Joel González Cuatianquis

Carla Andrea Valverde España

Agradecimientos

El CONEVAL reconoce la valiosa colaboración del equipo técnico del Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de América Latina y el Caribe (CLEAR-LAC) por los insumos a partir de los cuales se elaboró este documento.

Contenido

Índice de figuras.....	6
Índice de gráficas.....	7
Índice de cuadros.....	7
1. Introducción.....	9
2. Acceso a la información como impulsor de la participación ciudadana.	10
3. Primeras experiencias de conformación de sistemas de información y padrones en México.....	12
4. Sistema de información social integral (SISI).....	15
4.1 Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE).....	17
4.2 Padrón Único de Beneficiarios (PUB).....	19
4.3 Sistema de Información Social Georreferenciada (SISGE).....	22
4.4 Plataforma preventiva.....	23
5. La Cartilla Social en el proceso de integración de padrones.....	24
5.1 Coordinación e integración de información para la Cartilla Social.....	25
5.2 Percepción de beneficiarios y resultados sobre participación ciudadana.....	31
6. ¿Hacia dónde vamos?: nuevas estrategias en el uso de información.....	35
7. Consideraciones finales.....	37
8. Referencias bibliográficas.....	42
9. Anexos.....	46

Índice de figuras

Figura 1. Los pilares de la rendición de cuentas.....	11
Figura 2. Selección de beneficiarios del PROGRESA.....	13
Figura 3. Subsistemas que componen el SISI	16
Figura 4. Fuentes de información del SIFODE	17
Figura 5. Elementos que integran el SIFODE	18
Figura 6. Insumos de información resultado del SIFODE	18
Figura 7. Objetivos del PUB	20
Figura 8. Tipos de beneficiarios en el PUB	21
Figura 9. Intersección entre el SIFODE y el PUB	22
Figura 10. Tipo de información contenida en el SISGE	23
Figura 11. Proceso para detectar amenazas latentes	23
Figura 12. Beneficiarios de la Cartilla Social	24
Figura 13. Objetivos de la Cartilla Social.....	25
Figura 14. Tipos de coordinación en el proceso de la Cartilla Social	26
Figura 15. Entidades federativas participantes en la Cartilla Social	28
Figura 16. Hogares detectados en la integración de la Cartilla Social	29
Figura 17. Medios para lograr información de calidad y oportuna.....	39
Figura 18. Elementos deseados para la institucionalización del proceso de integración de la información	40

Índice de gráficas

Gráfica 1. ¿En este hogar se recibió la Cartilla Social?	32
Gráfica 2. Relación entre programas sociales recibidos y el reconocimiento de la Cartilla Social	33
Gráfica 3. Percepción del hogar al momento de recibir la Cartilla Social...	34
Gráfica 4. Uso de los servicios de aclaración de la Cartilla Social	35
Gráfica 5. Lugar dónde se recibió la Cartilla Social.....	48

Índice de cuadros

Cuadro 1. Programas federales a cargo de SEDESOL incluidos en la Cartilla Social 2016	27
Cuadro 2. Criterios de validación de información para la integración de la Cartilla Social	31
Cuadro 3. Número de encuestas efectivas por entidad federativa.....	49
Cuadro 4. Distribución de la encuesta considerando los ponderadores en las entidades federativas	50

Siglas y acrónimos

APF	Administración Pública Federal
BIENESTAR	Secretaría de Bienestar
CNCH	Cruzada Nacional Contra el Hambre
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CUIS	Cuestionarios Únicos de Información Socioeconómica
DGGPB	Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Social
E100x100	Estrategia Integral para el Desarrollo Social y Económico de los Municipios con Menor Índice de Desarrollo Humano
EM	Estrategia de Microrregiones
ENI	Estrategia Nacional de Inclusión
IEPDS	Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
PROGRESA	Programa de Educación Salud y Alimentación
PUB	Padrón Único de Beneficiarios
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SIFODE	Sistema de Focalización de Desarrollo
SISGE	Sistema de Información Social Georreferenciada
SISI	Sistema de Información Social Integral
UAR	Unidad Administrativa o Área Responsable

1. Introducción

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) señala que el Estado mexicano debe contar con una política social que sea responsabilidad de los tres órdenes de gobierno, no obstante, en el país existe una desarticulación en los programas y acciones sociales, que limita su efectividad para garantizar el pleno ejercicio de derechos. Además, existen programas que buscan solucionar una misma problemática de manera similar, lo que provoca que aun cuando estos pueden ser efectivos individualmente, desde una perspectiva integral, al tener amplias similitudes pueden no contribuir a objetivos generales (Cejudo, Lugo y Michel, 2018). Lo anterior es una situación que se ha presentado en diferentes administraciones federales y hoy es uno de los principales retos de la política pública (CONEVAL, 2018b), pues como lo mencionan Cejudo, Lugo y Michel (2018), para que sea posible garantizar el ejercicio de los derechos sociales, las necesidades de la población en desventaja deberían ser la base para el diseño de los programas sociales.

Por lo tanto, es importante propiciar la coherencia¹ de la política social, de manera que las intervenciones cuenten con instrumentos capaces de lograr sinergias y complementariedades para obtener mejores soluciones a las problemáticas enfrentadas. Para lograr este objetivo es necesario que los tomadores de decisiones de política pública cuenten con la mayor información posible; sin embargo, hasta el momento no existen instrumentos de información

¹ Se identifican tres niveles en los que una política pública puede ser coherente:

1. Coherencia en las políticas: se refiere a la teoría causal que estructura una política; la pregunta central de este nivel de análisis es si la forma de intervención es congruente con el problema público;
2. Coherencia entre políticas: se refiere a que las políticas se relacionen para lograr objetivos generales; este nivel analiza si las políticas mantienen sinergia que permita que cada una tenga una aportación clara y diferenciada en la solución de un problema público; y
3. Coherencia entre espacios de política: analiza la interacción entre los resultados y el proceso de implementación en distintos espacios de política; un ejemplo de incoherencia entre espacios de política son los choques entre políticas ambientales y de desarrollo económico (Cejudo y Michel, 2016).

suficientes y articulados con otras intervenciones que permitan dar seguimiento o transparentar apoyos (Cejudo, Lugo y Michel, 2018). Para que la información sea una herramienta que derive en el ejercicio de los derechos, ésta debe ser relevante para los potenciales usuarios y debería contribuir a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía (Grau, 2006). En este sentido, el rápido desarrollo de las fuentes y plataformas de información no necesariamente implica que esté siendo utilizada para mejorar las condiciones de vulnerabilidad de las personas.

En México se han realizado diversos esfuerzos para diseñar y mejorar los sistemas de información para el desarrollo social; sin embargo, no se ha identificado, hasta ahora, una relación directa entre éstos y la toma de decisiones de política pública. En este contexto, el CONEVAL consideró necesario analizar las principales experiencias en integración de padrones y sistemas de información en los últimos años con el objetivo de observar cuál ha sido su contribución para mejorar la implementación de la política de desarrollo social e identificar algunos elementos que podrían mejorar el diseño y operación de los sistemas de información.

2. Acceso a la información como impulsor de la participación ciudadana

En el contexto de la política de desarrollo social, la información pública, en términos de transparencia y rendición de cuentas, es una herramienta para promover el empoderamiento y la participación ciudadana, y que, de esta manera, la ciudadanía pueda exigir un mejor desempeño de la política pública gracias a la cercanía entre el gobierno y la población. La rendición de cuentas, definida como la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones, se puede esquematizar de la siguiente manera: “A” rinde cuentas a “B” cuando “A” está obligado a informar y justificar a “B” sus acciones y decisiones, con la posibilidad de incurrir en sanciones negativas en caso de considerarse necesario (Schedler et al., 1999).

Figura 1. Los pilares de la rendición de cuentas



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en Schedler, 2008.

*Se refiere a la capacidad de asegurar una respuesta por ciertas acciones (Schedler, 2008).

La transparencia, por su parte, se refiere a la disponibilidad y conocimiento público de la información: “un gobierno es transparente cuando mantiene un flujo de información accesible, oportuna, completa, relevante y verificable” (Cejudo, Ayllón, y Cázares, 2014; López Ayllón, 2017). De acuerdo con estas definiciones, la transparencia es un primer paso indispensable para la rendición de cuentas y en ambos casos se logra a través de la información sobre las acciones públicas de los tres órdenes de gobierno (Fox, 2007; Schedler et al., 1999).

En el marco de la política de desarrollo social, el uso de información es indispensable para mejorar la operación y desempeño de las intervenciones públicas. A través de la consolidación de sistemas de información para el desarrollo social, los cuales han evolucionado y mejorado en México, es posible mejorar la focalización de los programas y por lo tanto hacer más eficiente el ejercicio de los recursos públicos; sin embargo, aún existen áreas de oportunidad para que estos proporcionen información relevante a los tomadores de decisiones y a la ciudadanía en general.

3. Primeras experiencias de conformación de sistemas de información y padrones en México

A principios de la década de los noventa se implementó un cambio en el tipo de intervenciones gubernamentales en materia de desarrollo social, basado en tres principios: control presupuestal, una política social focalizada a la población en situación de pobreza y la descentralización de la acción gubernamental (Ocampo, 2008). En ese contexto, se creó la Secretaría de Desarrollo Social (actualmente de BIENESTAR)² en 1992, la cual realizó distintos esfuerzos por agregar la información de los programas en diversos instrumentos, que han evolucionado de acuerdo con las estrategias de la política de desarrollo social y las necesidades de ésta.

En 1997 se creó el Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA)³ el cual buscaba promover “en el marco de una política integral, acciones intersectoriales para la educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema, a efecto de impulsar, así como fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida y propiciar su incorporación al desarrollo” (Presidencia de la República, 1997). Dada la magnitud del programa, en su momento fue necesario desarrollar herramientas

² El 30 de noviembre de 2018 la Secretaría de Desarrollo Social cambió a Secretaria de Bienestar. (DOF 30/11/18 disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref61_30nov18.pdf). Por lo anterior, en este documento se refiere como SEDESOL toda la información de la Secretaría hasta esa fecha y como BIENESTAR toda la información a partir del 1 de diciembre de 2018.

³ Si bien este programa continuó bajo un esquema similar hasta 2018, su diseño sufrió algunas modificaciones. El 6 de marzo de 2002 se emitió un decreto mediante el cual se creó el Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades, que sustituyó a PROGRESA (SEDESOL, 2002). El programa modificó sus objetivos, componentes y estructura administrativa, amplió su cobertura a zonas urbanas, aumentó la incorporación por densificación y surgieron nuevas formas de relación entre los beneficiarios y el programa (Hevia de la Jara, 2009). A su vez, el 5 de septiembre de 2014, el gobierno emitió un decreto por el que se creó Prospera Programa de Inclusión Social, que sustituyó a Oportunidades (Presidencia de la República, 2014). Con esta modificación se agregó una vertiente de productividad al programa, asimismo, se pretendía dar a las familias beneficiarias una óptima salida, vinculándolas con programas de proyectos productivos (Barajas Martínez, 2016).

de información para lograr una adecuada focalización. Como resultado de este proceso, se creó un padrón de beneficiarios (figura 2), en el cual se registró a todas las personas que recibieron apoyos del programa; este padrón resultó por primera vez un mecanismo de gestión confiable y, al ser una fuente de datos pública, contribuyó a la transparencia (CONEVAL, 2018a; Hevia de la Jara, 2009; Levy y Rodríguez, 2005).

Figura 2. Selección de beneficiarios del PROGRESA



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en Hevia de la Jara, 2009; Levy y Rodríguez, 2005.

*Con base en el Índice Básico de Marginación⁴, además las localidades debían contar con escuela y centro de salud para poder llevar a cabo las actividades de corresponsabilidad.⁵

El padrón de beneficiarios fue supervisado, actualizado y administrado por el gobierno federal, a través de la Coordinación Nacional del PROGRESA. Las evaluaciones de la operación del programa indican que el padrón de beneficiarios fue mejorando paulatinamente su cobertura y operación. Sin embargo, también mostraron importantes márgenes de mejora en la supervisión y levantamiento de información de la entrega de apoyos (Levy y Rodríguez, 2005).

⁴ La información base para la identificación de las características de marginación de las localidades fue, en el inicio del ProgresA, el XI Censo General de Población y Vivienda 1990, el Censo de Población y Vivienda 1995, y el Catálogo de Integración Territorial 1995, realizados por el antes llamado Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Para la construcción del índice, la Coordinadora Nacional del PROGRESA (ConprogresA) aplicaba la técnica de componentes principales para obtener una variable resumen que concentrara la mayor variación de la información entre las localidades (Levy y Rodríguez, 2005).

⁵ A través de la Encuesta de las Características Socioeconómicas de las Localidades (Encasel) (Levy y Rodríguez, 2005).

En 2001, se creó la Estrategia de Microrregiones (EM), cuyo objetivo era contribuir a la superación de la pobreza y el desarrollo integral sustentable en regiones del país. En lo competente a los sistemas de información, dentro de la EM se creó el Sistema de Seguimiento de Banderas Blancas, una base de datos que pretendía integrar información sobre las acciones o programas que habían sido implementadas en distintas regiones del país; sin embargo, este sistema únicamente reportó las acciones ejecutadas en las regiones, pero no el número de personas beneficiadas en cada una (CONEVAL, 2018a; SEDESOL, 2003).

Entre 2007 y 2012 se puso en marcha la Estrategia Integral para el Desarrollo Social y Económico de los Municipios con Menor Índice de Desarrollo Humano (E100x100). Esta estrategia buscaba una focalización territorial en la cual se identificaron 100 municipios en los que se ubicaban los hogares con menor Índice de Desarrollo Humano del país. Con esta información, las distintas entidades de la administración pública debían coordinarse para atender a la población de estos municipios (CONEVAL, 2018a). Para identificar a la población beneficiaria, se usaron los padrones de cada programa; sin embargo, la comparabilidad de éstos fue deficiente. En este contexto, fue necesario unificar la información de los programas de SEDESOL, por lo que se crearon los Cuestionarios Únicos de Información Socioeconómica (CUI), los cuales permitieron identificar las necesidades de las viviendas, y, por ende, las de los individuos (CONEVAL, 2018a, p. 84).

Entre 2013 y 2018 se buscó reducir el porcentaje de personas que vivían en condiciones de pobreza extrema y que presentaban carencia de acceso a la alimentación a través de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH). Para la identificación de la población que se beneficiaría fue necesaria la creación de un instrumento de información: el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE). Esta herramienta constituyó un avance importante en la focalización de los programas sociales; sin embargo, la información que arrojaba no siempre

coincidía con la de los programas y oficinas estatales, por lo tanto, no logró consolidarse como el único instrumento de focalización (CONEVAL, 2016, 2018a).

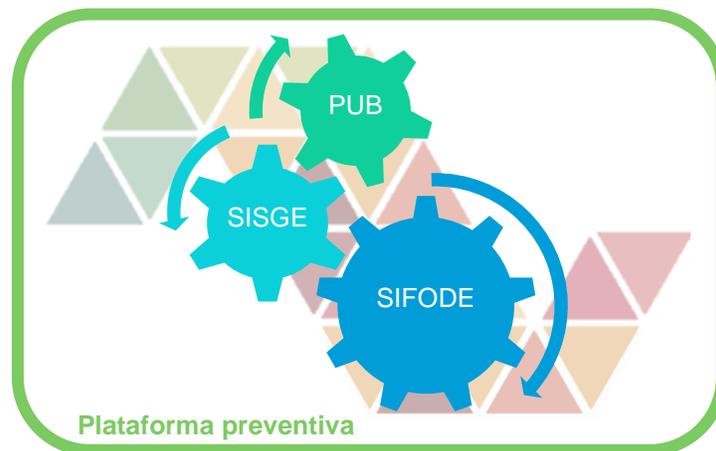
De manera paralela a la CNCH y con el objetivo de contribuir al ejercicio de derechos sociales y a la disminución de carencias, en 2016 se creó la Estrategia Nacional de Inclusión (ENI). Este esquema de coordinación buscó que las distintas secretarías y órdenes de gobierno optimizaran sus recursos para la atención de las personas en situación de pobreza. A fin de asegurar que los programas tuvieran una focalización adecuada, se utilizó la información contenida en el SIFODE, el cual constituyó junto con el Sistema de Información Social Georreferenciada (SISGE) y el Padrón Único de Beneficiarios (PUB), el Sistema de Información Social Integral (SISI). Este buscó ser un instrumento único de la información de los beneficiarios actuales y potenciales de los programas de desarrollo social operados por los tres órdenes de gobierno (CONEVAL, 2018a; SEDESOL, 2018a).

4. Sistema de información social integral (SISI)

De acuerdo con SEDESOL, desde el año 2015, la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de los Programas Sociales (DGGPB) comenzaron a desarrollar, con asistencia del Banco Mundial, el Sistema de Información Social Integral (SISI), el cual se puso en operación en 2018, con el objetivo de contribuir a la planeación, la eficacia, la transparencia y la articulación de la Política Nacional de Desarrollo Social. Este sistema fue diseñado como un conjunto de “instrumentos, aplicativos, subsistemas y reglas, que integraban de forma estructurada y sistematizada información socioeconómica de actuales y potenciales beneficiarios de los programas de desarrollo social, registros administrativos, infraestructura social, la oferta social y otras fuentes de información generadas por dependencias, como padrones de beneficiarios. También incluía información de entidades e instituciones de la Administración Pública Federal (APF), de las entidades federativas, de los municipios, y de

organizaciones de la sociedad civil, que guardara relación con los indicadores para la medición de la pobreza multidimensional” (SEDESOL, 2018a). Como se muestra en la figura 3, el SISI se componía por tres subsistemas de la Secretaría, así como de una plataforma preventiva (SEDESOL, 2018b), que en su conjunto permitiría identificar los hogares con las condiciones más desfavorables del país, alinear la oferta institucional de los tres órdenes de gobierno de acuerdo con las carencias sociales identificadas en la medición multidimensional de la pobreza desarrollada por el CONEVAL y mitigar los errores de inclusión y exclusión.

Figura 3. Subsistemas que componen el SISI



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

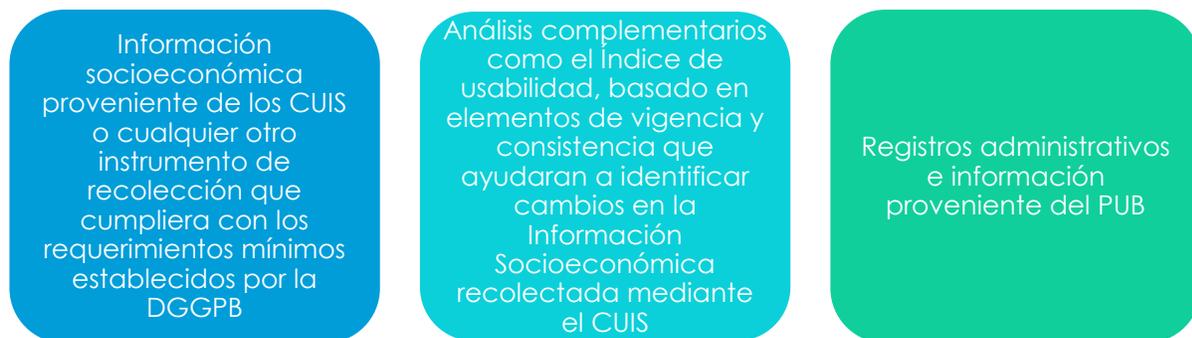
Además de un adecuado diseño de los instrumentos de información, para su correcto funcionamiento, el SISI requería que las dependencias y entidades facilitaran y llevaran a cabo el intercambio de información de los padrones y la información socioeconómica de los programas sociales a su cargo (CONEVAL, 2018a; GEMI, 2017, p. 37), lo cual sucedió de manera parcial.

Como se describirá en la siguiente sección, cada uno de los subsistemas que conformaban al SISI contenían características y objetivos específicos, además de que su entrada en funciones fue en distintos años.

4.1 Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE)

El primer subsistema fue el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE) el cual permitió identificar universos potenciales de atención y evaluar la condición socioeconómica de los hogares más vulnerables, es una herramienta que concentró información social, estadística y espacial, como insumo para realizar actividades de planeación, diseño y evaluación de la política social (SEDESOL, 2018b). Como se muestra en la figura 4, el SIFODE se componía por tres principales fuentes de información.

Figura 4. Fuentes de información del SIFODE



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Acuerdo por el que se crea el Sistema de Información Social Integral y se emiten sus Lineamientos.

A partir de este subsistema, se buscó generar un modelo integral de focalización que permitiera identificar a los hogares en condición de pobreza y priorizar la atención de los programas; asimismo, mediante el SIFODE se pretendía dar seguimiento puntual a los hogares, cuantificando y evaluando su condición inicial y las mejoras a partir de las intervenciones otorgadas (análisis transversales y longitudinales). Finalmente, a través de esta herramienta, se esperaba contar con elementos para el diseño de criterios de elegibilidad acorde al objetivo de cada programa y transparentar la asignación de recursos públicos (SEDESOL, 2015; SEDESOL, 2018b). Como se muestra en la figura 5, el SIFODE se integró por cuatro elementos.

Figura 5. Elementos que integran el SIFODE



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en SEDESOL (2018b).

Además, de acuerdo con SEDESOL, el SIFODE generó, aunque no hizo públicos, los siguientes insumos de información:

Figura 6. Insumos de información resultado del SIFODE

Módulo SIFODE	Catálogo de Programas	Cuestionario de Información Socioeconómica (CUIIS)	Generador de Herramientas de Recolección (GHR)
<ul style="list-style-type: none"> Plataforma en línea con información general del SIFODE, cifras rápidas, cifras de control y catálogos. 	<ul style="list-style-type: none"> Principales características de los programas de desarrollo social de los tres órdenes de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> Instrumento de recolección de información en el que se captan los datos sobre las condiciones socioeconómicas y demográficas del hogar y sus integrantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Plataforma en la que se puede manejar la información de los cuestionarios. En esta se pueden manejar flujos en los cuestionarios, tales como iteraciones basadas en respuestas, habilitar y deshabilitar dependiendo de respuestas previas, así como reutilizar información.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en SEDESOL (2018b).

Conforme la información proporcionada por SEDESOL, este sistema generó 71 universos de beneficiarios potenciales de 22 programas de desarrollo social de diez dependencias federales. Además, contenía información socioeconómica de 6.8 millones de hogares conformados por 19.8 millones de personas (SEDESOL, 2018b).

4.2 Padrón Único de Beneficiarios (PUB)

El Artículo 27 de la LGDS mandata al Gobierno Federal por conducto de SEDESOL y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, la facultad de integrar la relación oficial de beneficiarios, incluyendo a las personas atendidas por los programas sociales cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente, denominado genéricamente como Padrón. Asimismo, en el Reglamento de la LGDS se establece puntualmente que SEDESOL debe integrar un Padrón de Beneficiarios de los programas de desarrollo social.

Conforme al Artículo 36 del Reglamento interior de la SEDESOL, hasta 2018, la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (DGGPB) proponía las normas para la integración del PUB y lo elaboraba a partir de los padrones de cada uno de los programas de desarrollo social de las unidades administrativas, los órganos administrativos desconcentrados de SEDESOL, las entidades del sector y otras dependencias y unidades de la APF, así como de las entidades federativas y municipios con los cuales se haya suscrito un convenio de intercambio de información.

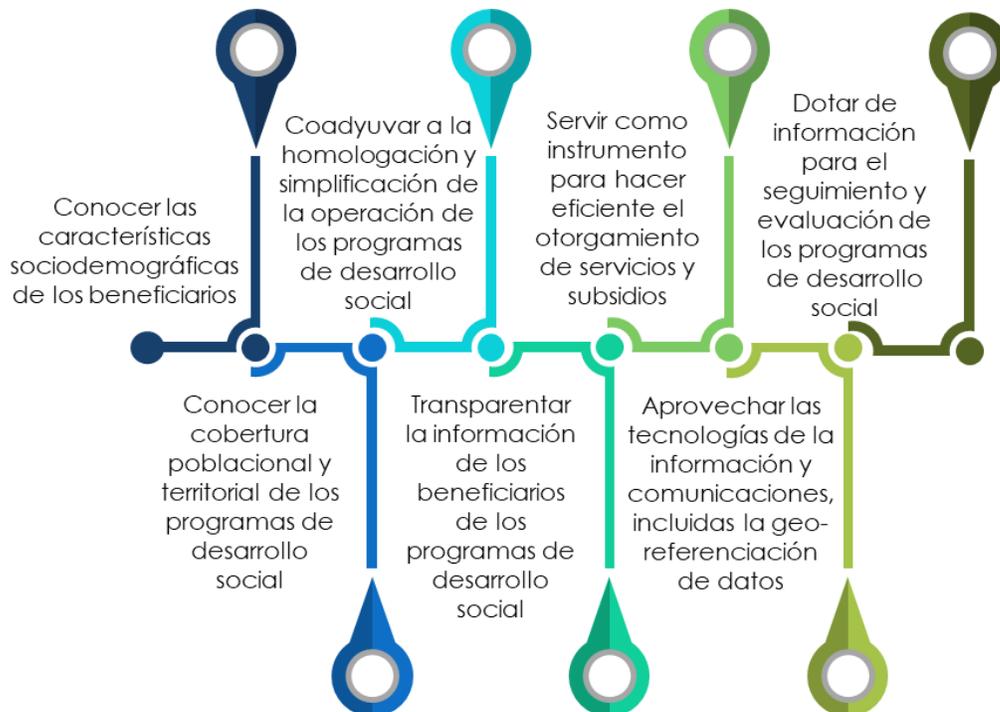
En el Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018, se estableció la creación de un PUB de programas sociales compuesto por “un conjunto de instrumentos, sistemas y reglas utilizadas para la identificación, caracterización e integración de los beneficiarios de los programas de las dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal” (SEDESOL, 2017a), que permitiría consolidar los padrones de programas de desarrollo social para registrar los apoyos que recibían sus beneficiarios.

Para ello, fueron publicados los Lineamientos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios.⁶ En este documento se establecieron los términos y

⁶La última actualización de estos lineamientos corresponde a febrero de 2017.

características que debían observarse en los padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social para su envío o transferencia a la SEDESOL. En cada programa de desarrollo social se debía identificar a la Unidad Administrativa o Área Responsable (UAR) que integrara, actualizara y diera seguimiento a su padrón de beneficiarios. A su vez, en la UAR se designaría a un responsable y a un enlace operativo, que serían quienes reportarían la información a SEDESOL, con base en un calendario propuesto, basado en la operación del programa de desarrollo social. Es importante señalar que la Secretaría respetaría la inalterabilidad de los padrones recibidos y realizaría la difusión de éstos. De esta forma la autenticidad y calidad de la información proporcionada sería responsabilidad de cada programa de desarrollo social. Como se observa en la figura 7, de acuerdo con sus lineamientos, a través del PUB se buscó contribuir a la institucionalización de la información de la política de desarrollo social.

Figura 7. Objetivos del Padrón Único de Beneficiarios



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios.

Como puede observarse en la figura 8, en el PUB se identificaban tres tipos de beneficiarios.

Figura 8. Tipos de beneficiarios en el Padrón Único de Beneficiarios

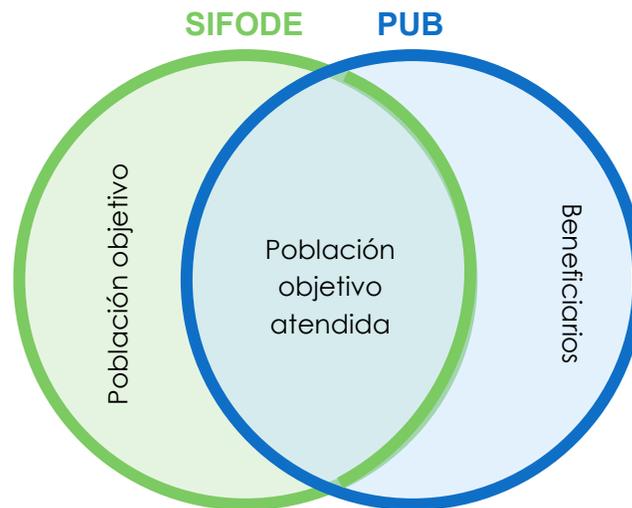


Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Acuerdo por el que se crea el Sistema de Información Social Integral y se emiten sus Lineamientos.

De acuerdo con documentos de SEDESOL, el PUB consolidó más de 250 padrones de 12 dependencias federales y 22 estatales, identificando a cerca de 81 millones de beneficiarios, de los cuales 40 millones fueron beneficiarios de algún programa de SEDESOL. A través del PUB se esperaba realizar un análisis intra e inter padrones para identificar sinergias y áreas de oportunidad en los programas de desarrollo social (SEDESOL, 2018b).

El SIFODE y el PUB fueron complementarios, de tal manera que la intersección entre ambos permitía cuantificar los errores de inclusión y exclusión de los programas (figura 9); por ejemplo, la población atendida no objetivo y la población objetivo no atendida.

Figura 9. Intersección entre el SIFODE y el Padrón Único de Beneficiarios



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en SEDESOL (2018b).

4.3 Sistema de Información Social Georreferenciada (SISGE)

El tercer subsistema que formaba parte del SISI fue el Sistema de Información Social Georreferenciada (SISGE), el cual fue creado como un sistema de consulta en internet, que permitiría a los usuarios visualizar y consultar información estadística y geográfica de distintas fuentes: censales, de encuestas oficiales, del PUB, del SIFODE, etc. (BIENESTAR, 2019; SEDESOL, 2018b).

Actualmente, este sistema tiene la funcionalidad de visualizar datos de distintas maneras (figura 10), además de mapear la tendencia de indicadores en diversos niveles de agregación y analizar geoespacialmente su comportamiento⁷ (BIENESTAR, 2019) (ver Anexo 2).

⁷ A partir de un radio de influencia determinado por la ubicación geográfica señalada por el usuario.

Figura 10. Tipo de información contenida en el SISGE

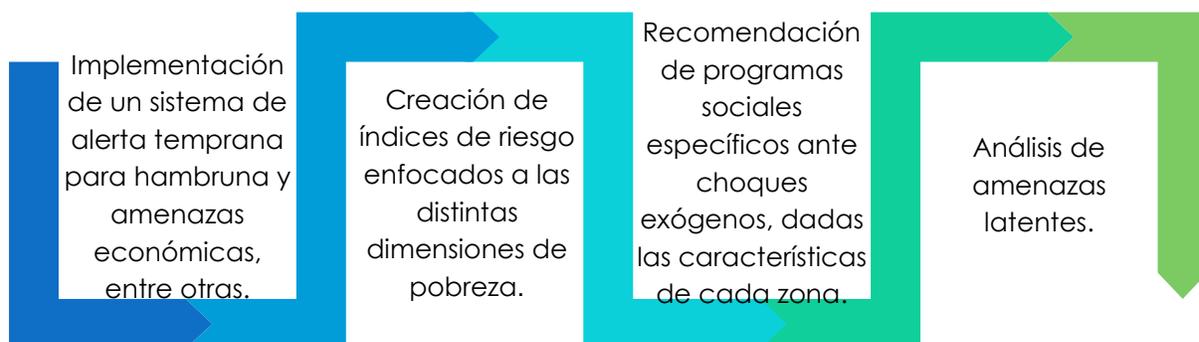


Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en SEDESOL (2018b).

4.4 Plataforma preventiva

Finalmente, la plataforma preventiva buscaba explotar la información del SISI mediante la ciencia de datos para generar análisis predictivos (figura 11). El objetivo de esta plataforma fue analizar amenazas latentes entorno a distintas dimensiones de pobreza, que permitieran generar intervenciones de política pública de carácter preventivo, de manera contraria a las acciones correctivas que se realizan regularmente (SEDESOL, 2018b).

Figura 11. Proceso para detectar amenazas latentes



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en SEDESOL (2018b).

Como se ha mostrado, los sistemas de información para el desarrollo social han tenido avances en la creación y operación de herramientas que pueden ayudar a una más eficiente focalización de la política pública. El inicio de la

homogeneización de los padrones de beneficiarios (a través del PUB) así como la búsqueda de un sistema de información único representan mejoras en la forma de recopilar y utilizar los datos.

Sin embargo, aun tomando en cuenta los logros en los sistemas de información para la política de desarrollo social en México, los datos disponibles y la comparabilidad de éstos entre programas, son insuficientes. Un ejemplo es la Cartilla Social, uno de los esfuerzos más recientes en materia de agregación de padrones de beneficiarios de programas de desarrollo social (CONEVAL, 2018a).

5. La Cartilla Social en el proceso de integración de padrones

Como la experiencia más reciente en la integración de padrones y uso de los sistemas de información de la política de desarrollo social, en 2016 y 2017 BIENESTAR presentó la Cartilla Social como un documento informativo que permitió a los beneficiarios de programas sociales saber qué apoyos recibían por parte del Gobierno Federal, el tipo de estos apoyos (monetarios o en especie) y la frecuencia con la que los recibían (formato de la Cartilla Social disponible en el Anexo 1).

Figura 12. Receptores de la Cartilla Social



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

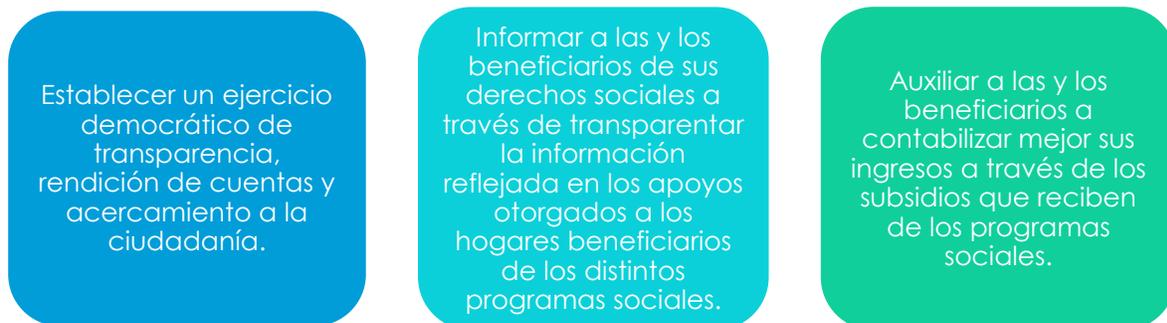
Nota: El total de hogares y personas beneficiarias corresponde a la suma de las cartillas entregadas en 2016 y 2017.

Como parte de la ENI, la Cartilla Social incorporó información sobre derechos sociales y los servicios que prestaba el gobierno en materia de desarrollo social, específicamente lo relacionado con el acceso a los servicios de salud y a la seguridad social, así como información sobre otros programas sociales a los que

eventualmente también podrían acceder los beneficiarios. Del mismo modo, para algunos casos, incorporó información de programas sociales del orden estatal.

De acuerdo con SEDESOL (2017), la Cartilla, al proporcionar información a los beneficiarios de programas sociales sobre los apoyos gubernamentales que recibían en sus hogares, promovería su participación ciudadana y su empoderamiento sobre el ejercicio de sus derechos sociales; al tiempo que el gobierno realizaba un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas:

Figura 13. Objetivos de la Cartilla Social



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del Manual operativo de la Cartilla Social (SEDESOL, 2017b).

Además de tener un objetivo de acceso a la información y transparencia, la Cartilla Social requirió un trabajo de coordinación adicional, pues no obstante el avance que habían registrado el PUB y el SIFODE, el proceso de integración de información requirió un ejercicio técnico para que este documento fuera específico para cada uno de los hogares beneficiarios. A continuación, se describe el proceso para integrar la información, que sirvió como una experiencia en generación de padrones.

5.1 Coordinación e integración de información para la Cartilla Social

Para SEDESOL, la operación de la Cartilla Social implicó una estrategia de coordinación de esfuerzos entre distintas unidades de la propia dependencia,

otras dependencias de la APF y de las entidades federativas. Se identificaron cuatro tipos de coordinación (figura 14) que fueron relevantes para la generación y sistematización de la información con la que se construía la cartilla:

Figura 14. Tipos de coordinación en el proceso de la Cartilla Social

Coordinación intra-institucional	Coordinación inter-institucional	Coordinación intra-programas repartidores de la Cartilla Social	Coordinación entre el gobierno federal y el estatal
<ul style="list-style-type: none"> • Entre las diferentes áreas de SEDESOL y las Delegaciones de la Secretaría en las entidades federativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entre SEDESOL, a través de sus diferentes áreas, y los programas sociales federales participantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Al interior de las coordinaciones de los programas involucrados en la entrega de la Cartilla, y sus distintos niveles (ej. estatal, regional, zonal), así como entre diferentes áreas o unidades operativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entre BIENESTAR y los gobiernos de los estados participantes, a través de sus dependencias homólogas a la Secretaría y los programas sociales estatales involucrados.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El proceso de selección e integración de la información de la Cartilla Social fue una responsabilidad de la DGGPB, con base en la información contenida en el PUB; para este instrumento de información se consideraron únicamente los padrones de personas.

Como se muestra en el cuadro 1, en 2016, la Cartilla Social incluyó los datos de 11 padrones de programas sociales federales a cargo de SEDESOL. También se incluyeron 15 programas de otras dependencias federales⁸ y de 97 padrones de programas sociales de 22 entidades federativas (SEDESOL, 2017c, p.112).

⁸ SAGARPA: Programa Fomento a la Agricultura "Agroincentivos", Programa Fomento a la Agricultura "PROAGRO Productivo"; SCT: Programa de Empleo Temporal; SEDATU: Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, Programa Vivienda Digna, Programa Vivienda Rural y Programa Hábitat; SEMARNAT: Programa de Empleo Temporal; STPS: Apoyo al Empleo "Bécate", Programa Apoyo al Empleo "Fomento al Autoempleo" y Programa Apoyo al Empleo "Movilidad Laboral"; CDI: Programa de Apoyo a la Educación Indígena "Casa y comedor del niño indígena" y Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (Promotoría Social, Proyecto productivos comunitarios y mujer indígena y Apoyos Complementarios para el desarrollo indígena).

Cuadro 1. Programas federales a cargo de SEDESOL incluidos en la Cartilla Social 2016

Programas Federales incluidos en la Cartilla Social 2016
PROSPERA
Programa de Estancia Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
Programa para Adultos Mayores
Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa
Programa 3x1 para Migrantes
Programa de Comedores Comunitarios
Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
Programa de Empleo Temporal
Subsidios a programas para jóvenes (IMJUVE)
Articulación de políticas públicas integrales de juventud (IMJUVE)

Fuente: Elaboración del CONEVAL

En 2017, se utilizaron datos de 19 padrones de programas sociales federales a cargo de SEDESOL,⁹ 17 de otras dependencias federales¹⁰ y de 117 padrones de programas sociales de 20 entidades federativas (figura 15).

⁹ No se contó con información por parte de SEDESOL para determinar cuáles fueron los ocho programas adicionales que se incorporaron en 2017 con respecto a 2016.

¹⁰ SAGARPA: Programa Fomento a la Agricultura "PROAGRO Productivo"; SE: Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM); SEDATU: Programa de Apoyo a la Vivienda; SEP: Instituto Nacional para la Educación de los Adultos INEA (Alfabetizar de 15 o más, Certificar Primaria y Certifica Secundaria); SEMARNAT: Programa de Empleo Temporal; SHCP: Programa de Aseguramiento Agropecuario, Programa de Pensiones; ENNOSEC: Apoyo a la Educación Indígena, Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena; CONSAR; SEPO; IMSS, ISSSTE, IMSS-PROSPERA.

Figura 15. Entidades federativas participantes en la Cartilla Social



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Adicionalmente, se incorporó información sobre la derechohabiencia del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), IMSS-PROSPERA, Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y Seguro Popular (SEDESOL, 2018b) (en el Anexo 1 se puede observar la manera en la que fue incorporada esta información).

Uno de los principales retos de la integración de la información fue definir qué programas y dependencias, adicionales a los programas de SEDESOL (incluyendo los desconcentrados), podrían contribuir con su información en la Cartilla Social. Al respecto, se tomó la decisión de basarse en la definición de programa desarrollo social establecida por el CONEVAL.¹¹

En este sentido, SEDESOL envió oficios a diferentes dependencias tanto de nivel federal como estatal, en las cuales se invitaba a participar en la conformación

¹¹ Para mayores referencias véase CONEVAL, Inventario de Programas sociales 2014.

de la Cartilla Social. De tal forma que la decisión de participar correspondía únicamente a los encargados de los programas sociales,¹² siempre y cuando sus padrones de beneficiarios se encontraran estructurados con base en los Lineamiento para la integración del PUB.

Una vez que se definió qué programas participarían en la integración de la Cartilla Social y se realizaron las validaciones de calidad mínima de los padrones, se integraron las bases, para lo cual se utilizó la estructura a nivel hogar, tomando como eje la información correspondiente al padrón de PROSPERA, debido a que éste tenía el mayor número de beneficiarios y la mayor calidad en cuanto al contenido de información.

Adicionalmente, se conformó la base de datos con información de programas¹³ (características socioeconómicas y de los programas recibidos por los beneficiarios) contenidos en el SIFODE y el PUB. A partir de estas fuentes de datos se identificaron tres tipos de hogares de acuerdo con su estructura (figura 16).

Figura 16. Tipos de hogares, según su estructura, detectados en la integración de la Cartilla Social

Hogares únicos	Hogares exactos	Hogares inexactos
<ul style="list-style-type: none"> Hogares cuya composición de integrantes fue única entre los programas analizados. Es decir, cada uno de estos hogares junto con sus integrantes provienen de una sola fuente. 	<ul style="list-style-type: none"> Hogares cuya composición de integrantes coincidió exactamente entre las cuatro fuentes analizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> Hogares cuya composición fue distinta entre fuentes aun cuando compartían integrantes. De tal forma que se formó un orden de prelación entre las fuentes para mantener a un solo hogar (SEDESOL, 2018).

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en SEDESOL, 2018.

¹² De hecho, hay dependencias en donde un número acotado de sus programas participaba en la Cartilla Social.

¹³ Como el Programa de Abasto Social de Leche y el Programa de Estancias infantiles.

Una vez identificados los tipos de hogares y definida la estructura de hogares únicos, se integraron los apoyos de los distintos padrones recibidos que contenían algún integrante que perteneciera a los hogares identificados, con el objetivo de garantizar que un beneficiario no pueda encontrarse en más de un hogar y así “evitar brindar información que pudiera confundir al beneficiario” (ej. que un hogar recibiera más de una Cartilla Social) (SEDESOL, 2018b, p. 4).

Respecto a los hogares inexactos, la decisión adoptada fue tomar como base la información de aquel programa que tuviera el mayor número de integrantes. Por ejemplo, si un hogar estaba conformado por cuatro integrantes de acuerdo con la base de PROSPERA, pero en la base de LICONSA únicamente estaban registrados tres integrantes del hogar, entonces se consideraba como correcta la información de PROSPERA.

Posteriormente, conformadas las estructuras de hogar se realizaron distintas validaciones con el fin de evitar que la información de la Cartilla Social fuera incorrecta (cuadro 2). Asimismo, se intensificaron las confrontas de padrones con el Registro Nacional de Población, con el objetivo de identificar las defunciones o comprobar que las personas en los padrones realmente existieran.

Cuadro 2. Criterios de validación de información para la integración de la Cartilla Social

Apoyos

- Se respetaron los techos monetarios establecidos en las reglas de operación a nivel persona y por hogar. Además, se eliminaron los apoyos retroactivos o extraordinarios.

Duplicación

- Se eliminó la duplicación de los hogares exactos cuando se presentaban en la misma localidad o municipio. De tal forma que, si un hogar idéntico se encontraba en dos estados diferentes, se eliminaba uno. Para lo cual se consideró: 1) la recepción de programas estatales, es decir, se dejó al hogar que recibía apoyos de alguno de los estados; 2) el programa federal que dio origen a la estructura de hogar (dando prioridad a PROSPERA).

Derechohabiencia de salud

- Si un mismo integrante tenía IMSS o ISSSTE y Seguro Popular se priorizó al IMSS o al ISSSTE.

Bajas

- En cuanto a las bajas, durante 2016 se eliminaron cerca de 70 mil hogares que causarían baja en PROSPERA, así como alrededor de 90 mil hogares del Programa de Pensión para Adultos Mayores debido a que se encontraban en revisión. En 2017 se eliminaron alrededor de un millón de hogares que no fueron ubicados en la entrega de 2016 y aproximadamente 300 mil hogares sin programa repartidor (SEDESOL, 2018).

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

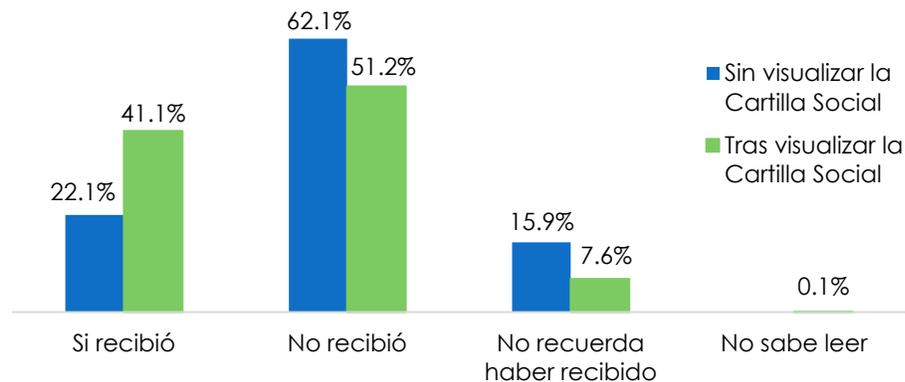
5.2 Percepción de beneficiarios y resultados sobre participación ciudadana

Como parte del análisis realizado alrededor de la Cartilla Social se buscó conocer la identificación del documento, para lo cual se realizó una encuesta¹⁴ a los hogares receptores de la Cartilla. En un primer momento, se les preguntó a los hogares encuestados si habían recibido la Cartilla Social Federal en 2017, sin ninguna otra referencia sobre ésta, esperando su respuesta espontánea. En un segundo momento, se les enseñó un ejemplo visual de la Cartilla Social 2017 para reforzar la pregunta sobre la entrega, sin importar la primera respuesta de los entrevistados y para verificar que no existieran confusiones.

¹⁴ Para conocer la Metodología de encuesta sobre beneficiarios que recibieron la Cartilla Social ver Anexo 3 del documento.

Como se observa en la gráfica 1, más de la mitad de los hogares encuestados, sin importar si visualizaron o no la Cartilla Social, no recordaban haberla recibido, lo cual evidencia poco reconocimiento del documento en los hogares; además de una posible confusión del documento en más de la quinta parte de los casos que aseguraron haberla recibido en la primera mención.

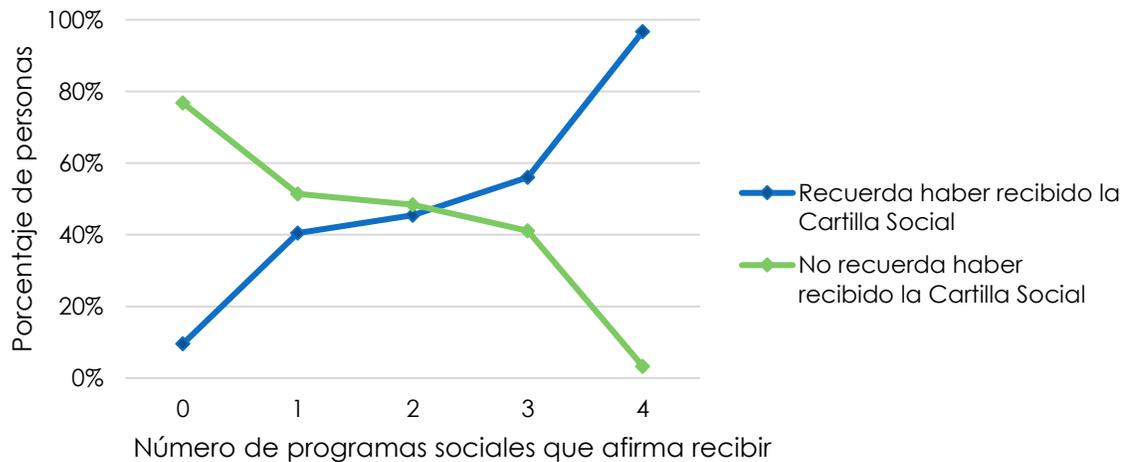
Gráfica 1. ¿En este hogar se recibió la Cartilla Social?



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en encuesta realizada a beneficiarios de la Cartilla Social.

Posteriormente se preguntó a los hogares encuestados acerca del número de programas sociales de los cuáles eran beneficiarios. En este sentido, se encontró que existe una relación positiva entre el número de programas de los cuales el hogar era beneficiario en 2017 y la probabilidad de recordar haber recibido la Cartilla Social el mismo año. En el mismo sentido, el porcentaje de hogares encuestados que no recuerdan haber recibido el documento aumenta en hogares que no son beneficiarios de ningún programa.

Gráfica 2. Número de programas sociales recibidos y porcentaje de reconocimiento de la Cartilla Social

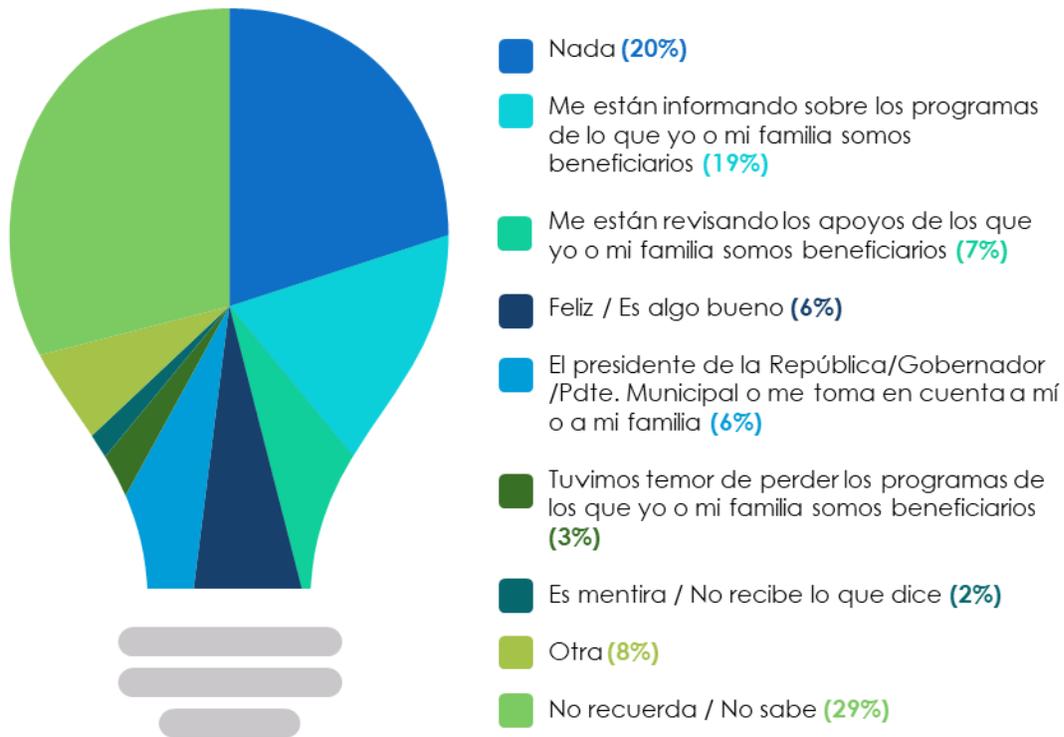


Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en encuesta realizada a beneficiarios de la Cartilla Social.
Nota: Se incluyen sólo a las personas que afirmaron recordar o no la cartilla sin necesidad de verla.

En este sentido, es posible establecer dos hipótesis. Por un lado, que los hogares con más programas se encuentren más vinculados al gobierno y su participación sea más activa ex ante de la recepción de la cartilla. O, por otro lado, que el número y variedad de apoyos incremente el interés por los documentos e información oficial que recibe el hogar.

Con respecto a la percepción del hogar al momento de recibir la Cartilla Social, como lo muestra la gráfica 3 se encontró que aun cuando en la mayoría de los casos el personal de los programas distribuidores de la Cartilla Social les informaba a los hogares qué era la Cartilla y les pedía verificar su información, la primera impresión de los beneficiarios sobre el documento no se relacionó con un mecanismo para promover la rendición de cuentas o la inclusión de las personas.

Gráfica 3. Percepción del hogar al momento de recibir la Cartilla Social



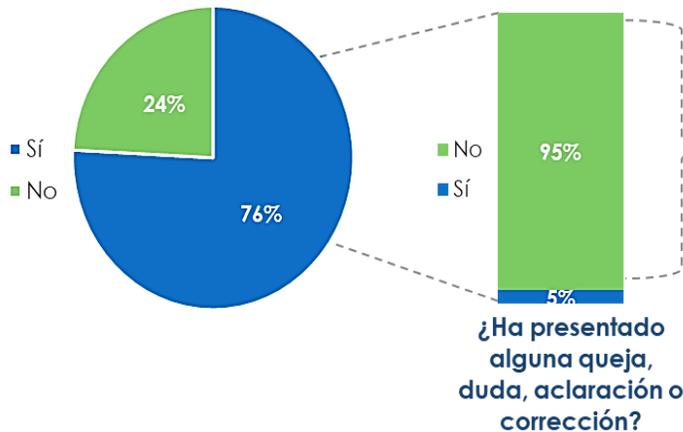
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en encuesta realizada a beneficiarios de la Cartilla Social.
Nota: Se incluyen sólo a las personas que afirmaron recordar la Cartilla Social.

De acuerdo con los objetivos de la Cartilla Social, que era mejorar la participación ciudadana y el ejercicio de derechos sociales, a través de brindar información a los hogares sobre los programas sociales que reciben o pueden recibir, en el proceso de entrega de se informó a los beneficiarios que existía un número de teléfono (*Centro de Atención Telefónica*) al cual podían llamar en caso de tener dudas o necesitar aclaraciones.

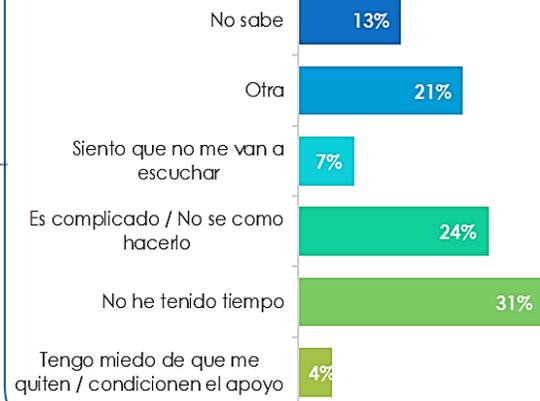
Sin embargo, como lo muestra la gráfica 4, la percepción de los beneficiarios al momento de recibir la Cartilla Social dista sustancialmente de lo que presuponían los objetivos del documento. Del 76% que conocía el *Centro de Atención Telefónica*, solamente 5% llamó en alguna ocasión para establecer una duda, queja, corrección o aclaración de su Cartilla Social.

Gráfica 4. Uso de los servicios de aclaración de la Cartilla Social

¿Sabe que existe un número para presentar quejas, dudas, aclaraciones o correcciones?



Del 95% que no ha presentado una queja, duda, aclaración o corrección ¿Por qué no lo ha hecho?



Nota: Se incluyen sólo a las personas que afirmaron recordar la Cartilla Social.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en encuesta realizada a beneficiarios de la Cartilla Social.

La Cartilla Social representó un ejercicio importante en la integración de información de padrones de beneficiarios que permitió identificar áreas de oportunidad en términos de sistematización, homogeneidad de la información y coordinación entre distintas instituciones. En la actualidad, es posible observar que existen limitaciones en el uso de información de los programas sociales causando que el desempeño esperado de éstos pueda resultar subóptimo.

6. ¿Hacia dónde vamos?: nuevas estrategias en el uso de información

Para que la generación, seguimiento y uso de la información en la implementación de políticas públicas sea consistente es necesario la consolidación de esta a través de mecanismos normativos. Como se pudo observar, el ejercicio inició hace más de veinte años con PROGRESA y se amplió a otras estrategias de desarrollo de manera reciente, con la Estrategia 100x100 y con la emisión de las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias para el ejercicio fiscal 2012, documento en el cual establecían los criterios para la construcción del padrón de beneficiarios.

Posteriormente, en 2014 se elaboraron los lineamientos para los Procesos de Recolección de Información Socioeconómica y de Captura, estos tenían como objetivo establecer los instrumentos de recolección de información que serían empleados para la identificación de la población objetivo. A través de estos instrumentos fue posible la integración del Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales, así como los procesos de verificación de información y las características socioeconómicas, demográficas y de ubicación de personas, hogares, actores y poblaciones (SEDESOL, 2014).

En 2016 se emitieron los Lineamientos para la integración, uso y compartición de información socioeconómica del SIFODE, que detallan el funcionamiento y ámbito de aplicación de este (SEDESOL, 2016). En 2017 se publicó en el DOF la actualización de los Lineamientos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios, que definen la información, y los responsables en la integración de padrones, así como la estructura de los datos, dependiendo del tipo de beneficiario (persona, actor social o área de atención social). Finalmente, en 2018 se emitieron los Lineamientos para la creación del Sistema de Información Social Integral (SISI) que establece los mecanismos de integración, la información que deberá contener proveniente de otras fuentes y la estructura de los datos.

La actual administración publicó en 2019 en el DOF los Lineamientos Generales para la Coordinación e Implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo, en los cuales se menciona el Padrón de estos programas el cual será integrado por información proveniente de las dependencias y entidades responsables, así como información de entrevistas domiciliarias, visitas de campo y del registro establecido por cada programa. Como parte de estos mecanismos, se ha anunciado la puesta en marcha de un *Censo del Bienestar*, el cual se compone por un “proceso de diagnóstico socioeconómico y de necesidades sociales, empadronamiento de sujetos de derechos beneficiarios de Programas; la revisión, verificación y actualización del Padrón; y la generación de

información estadística para el diseño e implementación de políticas públicas en materia social y de programas prioritarios. Es llevado a cabo por personal por honorarios denominados 'Servidores de la Nación', mediante visitas domiciliarias y entrevistas casa por casa, recorridos y trabajo de campo, en todo el territorio nacional" (Presidencia de la República, 2019; BIENESTAR 2019).

Con base en los resultados del levantamiento de información, se espera realizar la asignación y distribución de los programas sociales con el objetivo de contar con una focalización a nivel individual. Una muestra de lo que se busca a partir de esta estrategia de levantamiento de información se encuentra en las Reglas de Operación y Lineamientos de distintos programas de desarrollo social, donde uno de los requisitos generales para ser beneficiario del Programa de Mejoramiento Urbano es ser identificado a través del Censo de Bienestar (Presidencia de la República, 2019).

Es importante destacar que, actualmente, la información oficial pública relacionada con esta estrategia es limitada, especialmente en lo que se refiere a la metodología y las personas a cargo del levantamiento de datos (INAI, 2019), por lo cual será necesario que una vez establecidos los mecanismos de manera clara, y con el objetivo de seguir contribuyendo a la transparencia y rendición de cuentas, su funcionamiento y criterios de integración de información sean públicos a través de medios oficiales.

7. Consideraciones finales

La política de desarrollo social en México, tanto en su conceptualización como en su marco normativo, reconoce la multicausalidad de los problemas que afectan el bienestar de la población, lo que ha llevado a la adopción de un enfoque de derechos sociales. Este enfoque busca la igualdad de oportunidades, así como la eliminación de la discriminación y de la exclusión social.

No obstante, para que sea posible atender a los diferentes grupos en desventaja, ya sea por condición étnica, de edad, de género e incluso por contextos de desigualdad socioeconómica y territorial, es necesario avanzar en la generación de evidencia que permita identificar los problemas existentes. Además, contar con información suficiente y de calidad es un elemento indispensable para la adecuada focalización de la política de desarrollo social a través de estrategias de coordinación y articulación, que van desde la planeación y administración, hasta el ejercicio del gasto.

En este sentido, es necesario mejorar elementos como la recopilación e institucionalización de procesos de integración de información, así como

Volver públicos aquellos sistemas que aún no lo son, pues de lo contrario, existe el riesgo de no conservar el conocimiento generado en torno a la implementación de los diferentes instrumentos, como por ejemplo el SIFODE y la Cartilla Social.

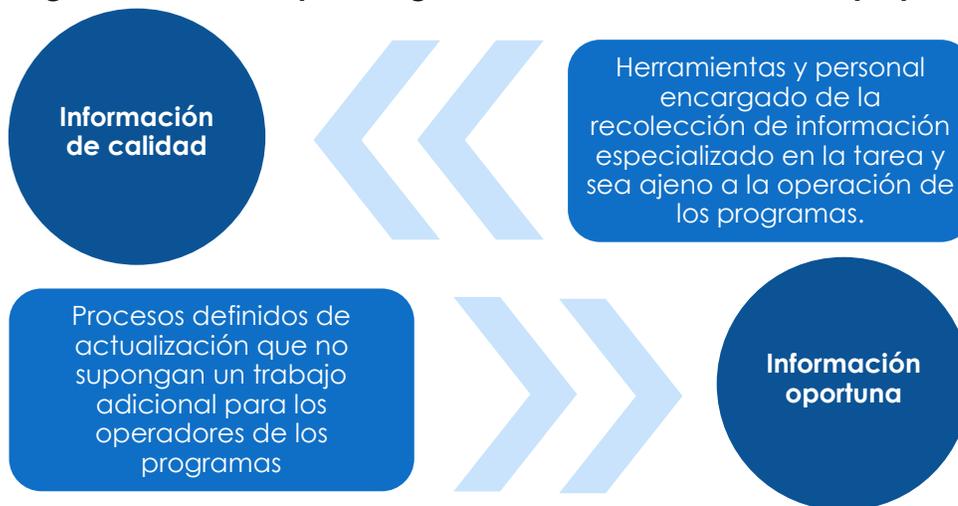
Además, mientras la voluntad política siga siendo un factor importante detrás de la decisión de participación de las entidades y/o los programas, se puede poner en riesgo los objetivos de los sistemas de información y los mecanismos de transparencia.

Como se ha señalado anteriormente, a pesar de que las fuentes y plataformas de información se han desarrollado rápidamente en México, estas no han sido suficientes para la toma de decisiones, por lo tanto, en el marco de la nueva administración federal, es necesario resaltar algunas conclusiones para mejorar la integración de sistemas de información de desarrollo social.

1. Para lograr estrategias de coordinación efectiva, se requiere de información de calidad y oportuna.

Un buen diseño de políticas no es suficiente para el logro de resultados de la acción gubernamental; en el proceso operativo es necesario que las entidades públicas actúen coordinadamente y, para lograrlo, es indispensable que cuenten con información oportuna y de calidad que permita tomar decisiones fundamentadas y en tiempo (G. Cejudo & Michel, 2015, p. 44).

Figura 17. Medios para lograr información de calidad y oportuna



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en (CONEVAL, 2018a, 2018b).

2. Existe la necesidad de consolidar la institucionalización del proceso de integración de la información.

Cuando la tarea de generar información depende de distintos tipos de personal de cada una de las dependencias involucradas, su calidad y actualización varía; en consecuencia, se genera información que no es agregable ni comparable entre sí y que, por tanto, no es útil para la toma de decisiones (CONEVAL, 2018a). Se debe analizar la posibilidad de centralizar los levantamientos de información en una sola estructura operativa, hasta el momento, la información

socioeconómica era levantada por cada programa, dificultando la comparabilidad y agregación de la información.

Figura 18. Elementos deseados para la institucionalización del proceso de integración de la información



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en CONEVAL, 2018a, 2018b.

Como una experiencia del proceso de integración de información, la Cartilla Social se vio ampliamente favorecida por los esfuerzos de integración de padrones que SEDESOL ha implementado en el marco de la integración del PUB. El proceso específico para la Cartilla Social tuvo éxito en conformar una base de datos que agrupara por hogar a beneficiarios de diferentes programas sociales, teniendo en cuenta que esta se construyó a partir de padrones que contienen información individual. Aun cuando la emisión de la Cartilla requirió contar con información actualizada, así como elementos homogéneos entre los distintos padrones de beneficiarios, la cantidad de fuentes de datos agregados (programas y entidades federativas que participaron) dista de la totalidad de la información sobre los programas sociales.

3. Es importante que exista una administración más clara y eficiente de los recursos de cada programa, no sólo en términos de presupuesto para los apoyos, sino de sus costos de operación.

El buen funcionamiento de un sistema de información puede implicar ahorros significativos en gastos administrativos, que pudieran utilizarse para fortalecer otras áreas de oportunidad de la política de desarrollo social (PNUD, 2016).

No obstante, un sistema de información integral requiere que las dependencias y entidades faciliten y lleven a cabo el intercambio de información de los padrones y la información socioeconómica de los programas sociales a su cargo. (CONEVAL, 2018a).

4. La información debe tener rigurosidad técnica que permita la agregación de datos.

Con el objetivo de facilitar la articulación de esfuerzos entre distintos niveles de gobierno en ejercicios de agregación de información futuros, deben de buscarse mecanismos, tanto técnicos como políticos, que permitan incluir a todas las entidades federativas y los municipios en los sistemas de información.

Como una experiencia en la agregación de datos, la Cartilla Social implicó un reto de la agregación de los padrones a nivel hogar, resultó un ejercicio técnico valioso, pues permitió la identificación de problemas debido a omisiones en las bases de datos y limitaciones normativas que no permiten una mejor colaboración interinstitucional ni la adecuación de los padrones de beneficiarios.

Finalmente, sigue siendo una tarea pendiente la creación de un registro de identidad único para toda la población que permita la vinculación de padrones a través de cédulas de identidad, con lo cual podría esperarse una mejor conformación de los sistemas de información.

8. Referencias bibliográficas

- Barajas Martínez, G. (2016). Prospera, programa de inclusión social: ¿una nueva estrategia de atención a la pobreza en México? Recuperado de <http://zaloamati.azc.uam.mx/bitstream/handle/11191/4931/Prospera-programa-de-inclusion-social-una-nueva-estrategia-de-atencion-a-la-pobreza-en-Mexico.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Secretaría de Bienestar (BIENESTAR) (2019). Sistema de Información Social Georreferenciada. Recuperado de <http://sisge.sedesol.gob.mx/sisge>
- _____ (2019). ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos Generales para la coordinación e implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548010&fecha=11/01/2019
- Cejudo, G., Lugo, D., & Michel, C. (2018). Hacia una política social integral. Recuperado de <http://politicassociaintegral.inpp.cide.edu/>
- Cejudo, G. M., Ayllón, S. L., & Cázares, A. R. (2014). La política de transparencia en México: Instituciones, logros y desafíos (Vol. 10). CIDE.
- Cejudo, G., & Michel, C. (2015). Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (63), 33–64.
- _____ (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*, 25(1), 03–31.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2016). Evaluación de la coordinación interinstitucional y de la participación comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Evaluacion%20de%20la%20coordinacion%20interinstitucional%20y%20de%20la%20participacion%20comunitaria%20en%20el%20marco%20de%20la%20Cruzada%20Nacional%20contra%20el%20Hambre.pdf>
- _____ (2018a). 40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México. México, Ciudad de México. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/40-A-estrategias-de-coordinacion-interinstitucional.aspx>
- _____ (2018b). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018. México, Ciudad de México. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2018.aspx>
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in practice*, 17(4-5), 663–671.
- Gabinete Especializado México Incluyente (GEMI) (2017). Estrategia Nacional de Inclusión. Recuperado de Documento de trabajo.

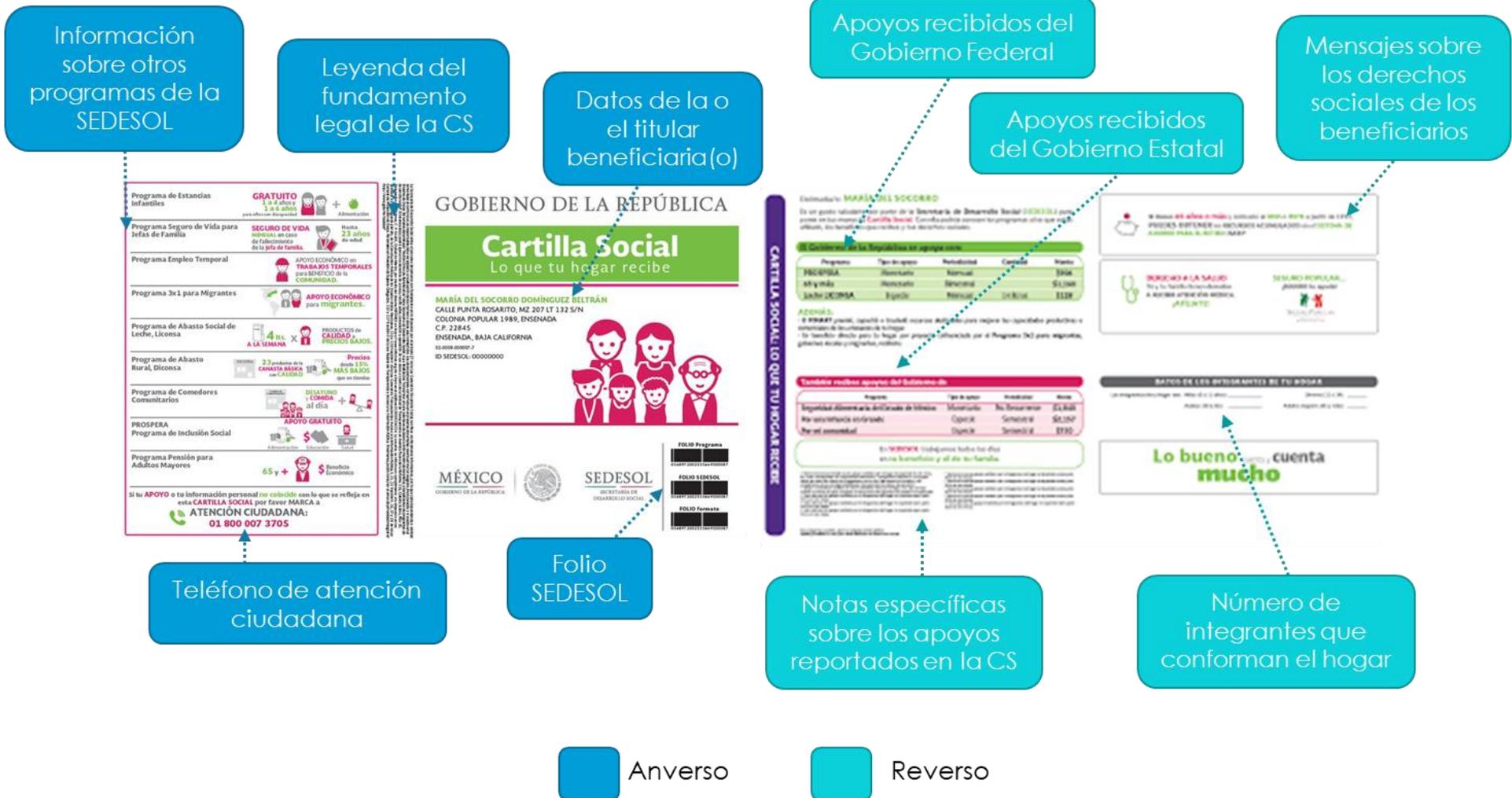
- Grau, N. C. (2006). La transparencia en la gestión pública: ¿Cómo construirle viabilidad? Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública, (8), 22–44.
- Hevia de la Jara, F. (2009). De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox. Sociológica, 24(70), 43–81.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (2019). Secretaría de Bienestar debe dar a conocer la metodología utilizada para obtener información en el Censo del Bienestar. Comunicado de Prensa núm. Recuperado de: <http://inicio.inai.org.mx/Comunicados/Nota%20INAI-090-19.pdf>
- Levy, S., y Rodríguez, E. (2005). Sin herencia de pobreza: el programa Progres a Oportunidades de México. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14185/sin-herencia-de-pobreza-el-programa-progres-a-oportunidades-de-mexico>
- López Ayllón, S. (2017). La transparencia gubernamental. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/19.pdf>
- Ocampo, J. A. (2008). Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. Nueva sociedad, 215, 36–61.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016). Fortalecimiento de la Integridad e Institucionalidad del padrón de beneficiarios de PROSPERA. Recuperado de <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/PNUD%20Prospera.pdf>
- Presidencia de la República. (1997). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735026
- _____ (2008). Segundo informe de gobierno. Recuperado de <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/segundo/resumen/index.html>
- _____ (2014a). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social. Diario Oficial de la Federación, 5 de septiembre.
- _____ (2014b). Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/36671/Pronades_2014-2018_VF_13_05_14.pdf
- _____ (2019a). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA), para el ejercicio fiscal 2019. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551715&fecha=01/03/2019

- _____ (2019b). MODIFICACIÓN de las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2019. Recuperado 11 de junio de _____ 2019, _____ de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562218&fecha=07/06/2019&print=true
- Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas?
- Schedler, A., Diamond, L., y Plattner, M. (1999). Conceptualizing accountability. The self-restraining state: Power and accountability in new democracies, 14.
- Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (2006, 18 de enero). Diario Oficial de la Federación. Última reforma 28 de agosto de 2008. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/normateca/2347.pdf>
- Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Social (2012, 24 de agosto). Diario Oficial de la Federación. Última reforma 8 de septiembre de 2014. Recuperado _____ de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/PDFS/Reglamento_Interior_0914.pdf
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2002). Sexto Informe de Labores. México.
- _____ (2003). Acuerdo por el que se modifican las reglas de operación del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social para el Ejercicio Fiscal 2003. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=688782&fecha=13/10/2003
- _____ (2011). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2012. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5229906&fecha=27/12/2011
- _____ (2014). Lineamientos para los Procesos de Recolección de Información Socioeconómica _____ y _____ de _____ Captura. http://normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_RISC.pdf
- _____ (2015). Sistema de Focalización de Desarrollo SIFODE. Presentado en Seminario Internacional: Protección social y políticas productivas. Recuperado de <https://es.slideshare.net/FAOoftheUN/sistema-de-focalizacin-de-desarrollo-sifode-59520809>
- _____ (2016). Lineamientos de integración, uso y compartición de información Socioeconómica _____ del _____ SIFODE. http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_SIFODE_1_2016.pdf

- _____ (2017a). ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/193439/Acuerdo_Padr_n_nico_de_Beneficiarios_09-02-2017.pdf
- _____ (2017b). La Cartilla Social. Documento Conceptual. Versión Preliminar.
- _____ (2018a). ACUERDO por el que se crea el Sistema de Información Social Integral y se emiten sus Lineamientos. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/392494/ACUERDO_Sist_de_Inform_Social_Integral_y_emiten_Lineam.pdf
- _____ (2018b). Cartilla Social. Requerimientos normativos.
- _____ (2018c). Sistema de Información Social Integral. Presentado en Reunión con CONEVAL, Ciudad de México.

9. Anexos

Anexo 1. Formato de la Cartilla Social 2017



Anexo 2. Sistema de Información Social Georreferenciada

BIENESTAR SECRETARÍA DE BIENESTAR

SISGE Sistema de Información Social Georreferenciada

Inicio ¿Quiénes Somos? Descargar ZAP Descargar Mapas Manual del Usuario CENFEMUL Acerca De

POBLACIÓN NACIONAL
Población: 112,336,538 | H: 54,855,231 | M: 57,481,207

Es el visitante: 604,641

Av. Paseo de la Reforma 116, Col. Juárez, Alcaldía Cuauhtémoc C.P. 06600, México, CDMX. - Tel 53285000 Ext. 52472,52490

Lat: 37° 22' 33.567" N Lon: 141° 20' 0.988" O

SECRETARÍA DE BIENESTAR - ALGUNOS DERECHOS RESERVADOS - DGTIC POLÍTICAS DE PRIVACIDAD

BIENESTAR
SECRETARÍA DE BIENESTAR

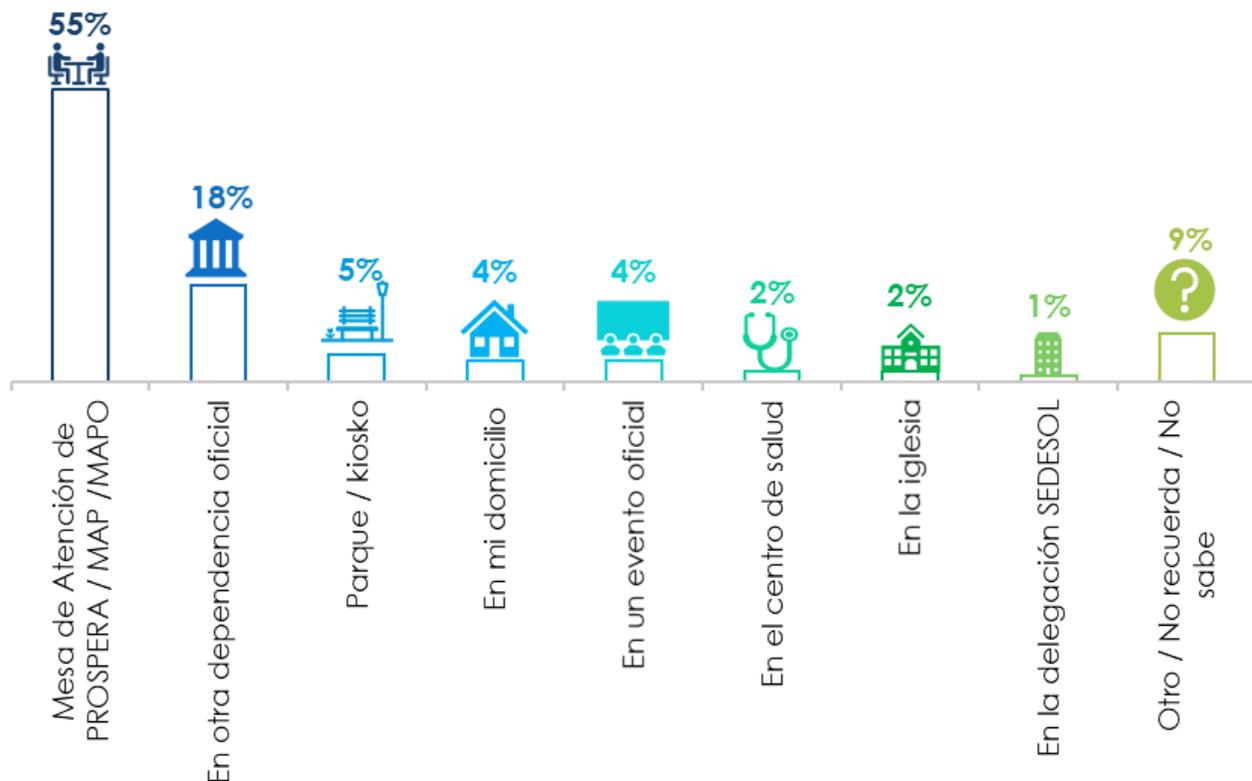
Liga a la página: <http://sisge.sedesol.gob.mx/SISGE/>

Consultado el 18 de julio de 2019

Anexo 3. Diseño de muestra y análisis descriptivo de la encuesta sobre beneficiarios que recibieron la Cartilla Social

Para efectos del presente estudio, a partir de una muestra representativa, probabilística, y estratificada, se realizó una encuesta a hogares que recibieron la Cartilla Social. Entre el 29 de mayo y el nueve de junio del 2018 se levantaron 1154 encuestas, de las cuales 510 se realizaron en localidades urbanas y 644 en localidades urbanas. De acuerdo con los datos recopilados y como se muestra en la gráfica 5, la Cartilla Social fue entregada en distintas locaciones, aunque predominantemente en Mesas de Atención de PROSPERA (MAP).

Gráfica 5. Lugar dónde se recibió la Cartilla Social



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en encuesta realizada a beneficiarios de la Cartilla Social.
Nota: Se incluyen sólo a las personas que afirmaron recordar la Cartilla Social.

El Cuadro 3 enlista la distribución del número de encuestas y muestra el número de encuestas efectivas por estrato en cada entidad federativa en la que se realizó el levantamiento.

Cuadro 3. Número de encuestas efectivas por entidad federativa

Estado	Total de encuestas efectivas por estado	Número de encuestas efectivas en localidades urbanas	Número de encuestas efectivas en localidades rurales
Coahuila	19	19	0
Colima	20	20	0
Chiapas	224	70	154
Durango	10	10	0
Guanajuato	51	51	0
Guerrero	187	32	155
Hidalgo	74	41	33
Estado de México	56	30	26
Morelos	10	10	0
Nuevo León	10	10	0
Oaxaca	101	21	80
Puebla	212	97	115
San Luis Potosí	60	30	30
Tabasco	43	10	33
Tamaulipas	20	20	0
Veracruz	49	39	10
Yucatán	8	0	8
Total	1,154	510	644

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la muestra final de la encuesta.

Nota: El número de cada estado representa el número de encuestas efectivas que se realizaron durante el levantamiento de la encuesta en total y estratificadas por tipo de localidad, de acuerdo con la clasificación de INEGI.

La encuesta se realizó en 115 localidades pertenecientes a 97 municipios de 17 entidades federativas de México. Se realizó a 1,154 hogares que, considerando los factores de expansión, representaron a 5,317,772 titulares receptores de la Cartilla Social. La proporción de hogares encuestados en cada estado dependió de la disponibilidad de información que se tenía en la base de datos, la tasa de

respuesta y los mecanismos de sustitución de hogares implementados durante el levantamiento.

Con relación a esta consideración, el cuadro 4 muestra el número de encuestas efectivas en cada entidad federativa, y el porcentaje que representaron en la muestra, considerando los factores de expansión y la estratificación por nivel de urbanización de las localidades.

Cuadro 4. Distribución de la encuesta considerando los ponderadores en las entidades federativas

Entidad federativa	Número de encuestas efectivas ponderadas por factores de expansión	Porcentaje de encuestas (respecto del total)	Porcentaje de localidades urbanas encuestadas (respecto del total de urbanas)	Porcentaje de localidades rurales encuestadas (respecto del total de rurales)
Coahuila	20.91	1.81%	4.12%	0.0%
Colima	8.31	0.72%	1.64%	0.0%
Chiapas	138.47	12.0%	2.37%	19.57%
Durango	36.41	3.16%	7.17%	0.0%
Guanajuato	85.70	7.43%	16.87%	0.0%
Guerrero	94.97	8.23%	4.17%	11.42%
Hidalgo	45.49	3.94%	1.23%	6.08%
Estado de México	147.07	12.74%	14.15%	11.64%
Morelos	31.18	2.70%	6.14%	0.0%
Nuevo León	22.57	1.96%	4.44%	0.0%
Oaxaca	96.12	8.33%	4.72%	11.17%
Puebla	122.03	10.57%	10.67%	10.50%
San Luis Potosí	36.23	3.14%	0.41%	5.29%
Tabasco	54.37	4.71%	7.73%	2.34%
Tamaulipas	46.05	3.99%	9.06%	0.0%
Veracruz	142.27	12.34%	5.12%	18.01%
Yucatán	25.73	2.23%	0.0%	3.98%
Total	1,154	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: El número de encuestas efectivas no están en términos enteros porque se utilizaron los factores de expansión para ponderar los resultados de cada estado con base en su representatividad a nivel poblacional, para conocer el número específico de encuestas levantadas en cada uno refiérase al cuadro 3 y al Mapa 1.

Ahora bien, las seis primeras secciones de la encuesta se dirigieron a indagar sobre los datos de identificación, caracterización social y afiliación a programas

sociales de los encuestados; por lo que a continuación se presentan los resultados de estas secciones como contexto y caracterización de los receptores beneficiarios de la Cartilla Social.

En cuanto al sentido de pertenencia por estratificación indígena, por un lado, 45.6% de los encuestados afirmó que ellos o algún integrante del hogar se consideraba indígena, de acuerdo con su cultura. De esta proporción, 73.8% se ubicaba en localidades rurales.

Por otro lado, 35.7% de los hogares encuestados tenía al menos un integrante que habla una lengua indígena. De estos, en 94.9% de los casos algún integrante del hogar hablaba español; mientras que en 5.1% restante se afirmó que ningún integrante del hogar hablaba español. Durante el levantamiento en campo, en 8.04% de las encuestas fue necesario utilizar traductor para efectuar la entrevista adecuadamente y de manera completa.