



La efectividad de las redes de protección social:

**El rol de los sistemas
integrados de información
social en México**

Rogelio Gómez Hermosillo M.

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Departamento
de Investigación
y Economista Jefe

NOTAS TÉCNICAS
IDB-TN-195

Febrero 2011

La efectividad de las redes de protección social:

**El rol de los sistemas integrados
de información social en México**

Rogelio Gómez Hermosillo M.



Banco Interamericano de Desarrollo

2011

<http://www.iadb.org>

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Prefacio

Este trabajo forma parte de una serie de estudios realizados en el marco del proyecto “La efectividad de las redes de protección social: el rol de los sistemas integrados de información social”. Los estudios de caso fueron realizados en el período 2007-2008. El enfoque privilegiado en la elaboración de este estudio es más práctico que teórico y más gerencial que académico. El autor agradece al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) su invitación para elaborar este trabajo. Asimismo, agradece a Concepción Steta, Angélica Castañeda, María Farrell, Ramiro Ornelas y Carlos Rodríguez por su apoyo y por el trabajo eficaz realizado en los años compartidos en Oportunidades. Una especial mención merecen los creadores del Programa Progresá (actualmente denominado Oportunidades) y, por ende, los hacedores de los fundamentos y los primeros pasos del sistema que aquí se estudia. El autor agradece en especial a Daniel Hernández y Mónica Orozco, así como a Santiago Levy, quien apoyó siempre el Programa y su mejora continua. Por último, el autor expresa su agradecimiento a Beatriz Traffon por su colaboración en la elaboración de este documento.

1. Introducción

El objetivo de este documento es presentar un estudio sobre el proceso de diseño y gestión del Sistema Integrado de Información e Identificación de Beneficiarios (SIIIB) en México. El trabajo se concentra en el sistema de identificación e información de beneficiarios implementado por el Programa Oportunidades entre 1997 y fines de 2006. El enfoque está centrado en las opciones y las definiciones del “hacer” en relación con el Programa.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), hoy denominado Oportunidades, surgió en 1997 y por primera vez promovió en México la generación de un registro de beneficiarios basado en el acopio y la calificación de información socioeconómica de los hogares. Posteriormente, a partir de 2001, se inició la construcción del Padrón Único de Beneficiarios (PUB) en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Este trabajo se concentra en la descripción y el análisis de los procesos de implementación del padrón del Programa Oportunidades y no en el estudio del PUB. Esta opción se fundamenta en varias razones propias del contexto mexicano. En primer lugar, el diseño, la implementación y la ejecución de los procesos clave para la construcción de este tipo de sistemas fueron desarrollados originalmente para la operación del Progresá y anteceden en varios años los trabajos realizados por la SEDESOL, que los retomó más tarde. En segundo lugar, el desarrollo del PUB se alimenta tanto de las herramientas como de la información acopiada para la operación y la gestión del Programa Oportunidades, motivo por el cual, al menos para el análisis de estos aspectos, resulta más fructífero estudiar en detalle los procesos del padrón del Programa Oportunidades. Una última razón es que el PUB aún está en proceso de integración y todavía no funciona como mecanismo de selección de beneficiarios, mientras que el padrón de Oportunidades es la base para seleccionar a los beneficiarios y entregarles las transferencias monetarias condicionadas del Programa.

El documento está organizado en seis secciones. En la primera se presentan los programas que componen el sistema de protección social, en particular aquellos que usan registros de beneficiarios, así como información presupuestal y aspectos institucionales relativos a la protección social. En la segunda sección se aborda el estudio del SIIIB. En la tercera, por su parte, se estudia el funcionamiento del sistema en el caso de Oportunidades. A tal fin se dedican apartados específicos al estudio de los aspectos operativos, tecnológicos e institucionales y de los costos y el financiamiento del sistema. En la cuarta sección se analizan los sistemas de gestión

del padrón. En la quinta sección se presentan los sistemas de monitoreo y evaluación del Programa Oportunidades y, en particular, del padrón y del SIIIB. El documento se cierra con una sección de conclusiones generales.

2. Descripción general de la estrategia de protección social

2.1 Implementación de la estrategia de protección social

La protección social ha sido definida como el conjunto de las intervenciones públicas que apoyan a los individuos, los hogares y las comunidades para manejar el riesgo y proveen apoyo a las personas y los hogares en situación de pobreza grave o extrema. En el Cuadro 1 se muestran los principales programas de protección social considerados en el presupuesto nacional de México en 2006, clasificados de acuerdo con las cuatro vertientes de la Estrategia Contigo: desarrollo de capacidades, generación de opciones de ingreso, desarrollo del patrimonio y provisión de protección social.

Cuadro 1. Principales programas de protección social en México

Vertientes Estrategia Contigo	Programas sociales	Registro de beneficiarios integrado al padrón único de la Secretaría de Desarrollo Social
Desarrollo de capacidades	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Sí
	Programa de Abasto Rural	No
	Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	Sí
	Programa de Abasto Social de Leche (PASL)	Sí
	Programa de Adquisición de Leche Nacional	No
	Programa de Desayunos Escolares	No
	Programas Compensatorios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONFE)	No
	Programa de Albergues Escolares Indígenas	No

Cuadro 1., continuación

Vertientes Estrategia Contigo	Programas sociales	Registro de beneficiarios integrado al padrón único de la Secretaría de Desarrollo Social
Generación de opciones de ingreso	Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)	Parcialmente
	Programa Opciones Productivas	Parcialmente
	Programa de Empleo Temporal (PET)	Sí
	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	No
	Programa Jóvenes por México	n.a.
	Programa Hábitat	Parcialmente
	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)	No
	Programa 3x1 para Migrantes	No
	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	No
	Fondos Regionales Indígenas	No
	Organización Productiva para Mujeres Indígenas	No
	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena	No
	Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)	No
Desarrollo del patrimonio	Programas de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)	No
	Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Tu Casa	Parcialmente
Protección social	Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) “Seguro Popular”	No
	Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS)- Oportunidades	No
	Fondo Nacional para Desastres Naturales (FONDEN)	No
	Programas del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM)	Parcialmente

Fuente: Elaboración propia.

2.1.1 Programas de la red de protección social

A continuación se describen los programas de protección social que tienen registros o padrones de beneficiarios basados en cédulas de información socioeconómica y cuya información está incorporada al PUB de la SEDESOL.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades). El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) surgió en 1997 y cambió su denominación por la de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en 2002. En 2006 el Programa Oportunidades apoyaba a 25 millones de personas, la cuarta parte de la población del país, cifra correspondiente a 5 millones de hogares, con un presupuesto superior a los 3 mil millones de dólares estadounidenses. La finalidad del Programa es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza sobre la base de una estrategia que busca desarrollar el capital humano de las familias que viven en condiciones de pobreza por medio de la entrega de transferencias en efectivo y apoyos en especie. El Programa focaliza su intervención en hogares que se encuentran en situación de pobreza extrema y por ello fue el primer programa en México que constituyó un padrón de beneficiarios basado en un proceso de identificación y selección de los hogares mediante una metodología de puntajes basada en una prueba de medios aproximados (*Proxy Means Test*, PMT).

Oportunidades está integrado por tres componentes estrechamente vinculados entre sí: el educativo, el de salud y el alimentario, además de un componente Jóvenes con Oportunidades.

I. Componente educativo. Se enfoca en la promoción de la inscripción y la permanencia de los integrantes en edad escolar de las familias beneficiarias en el sistema de educación básica y media superior. Se entregan transferencias monetarias a manera de becas educativas y de apoyo para la adquisición de útiles escolares para las niñas y los niños que cursan entre el tercero de primaria y el tercero de educación media superior, equivalente al 12° grado de educación.¹ El monto de las becas se incrementa en cada grado escolar: se inicia en US\$10 mensuales (por 10 meses), hacia 1° de secundaria llega a alrededor de US\$30 y se incrementa hasta alcanzar los US\$70 en el último año de la

¹ Las becas para la educación media superior, del 10° al 12° grado, se iniciaron en 2001. Hasta el año 2000, las becas del programa cubrían hasta 3° año de secundaria (9° grado).

educación media superior.² A partir de 1° de secundaria las becas son ligeramente más altas para las mujeres, debido a que ellas tienen una mayor propensión a abandonar sus estudios y a hacerlo más tempranamente que los varones. Las becas constituyen una transferencia de ingresos al hogar que funciona como incentivo para el avance educativo dado que la educación pública es gratuita. El efecto buscado es cubrir el costo de oportunidad de la permanencia de los jóvenes en la escuela para reducir la deserción y promover la transición hacia los niveles superiores. Las becas y las transferencias monetarias educativas están condicionadas a la inscripción y la asistencia regular a la escuela.

II. Componente de salud. Oportunidades ofrece atención primaria en salud a las familias beneficiarias a fin de prevenir la incidencia de enfermedades básicas asociadas a la pobreza y mejorar sus niveles de salud. El Programa proporciona el Paquete Básico de Servicios de Salud, compuesto por acciones preventivas y de curación básica y también brinda sesiones educativas para promover el cuidado de la salud y la nutrición. Otro aspecto del componente de salud es la vigilancia nutricional, en especial de los niños menores de 5 años, así como de las mujeres embarazadas y lactantes. La corresponsabilidad de la asistencia a las citas de salud de acuerdo con la edad, el sexo y la condición de los miembros del hogar y de la asistencia a una sesión educativa mensual es la base para la entrega de la transferencia monetaria básica del componente alimentario.

III. Componente alimentario. Oportunidades otorga una transferencia monetaria base para cada hogar incorporado al Programa equivalente a US\$17. Además, como parte de la atención en salud, se entregan sobres con una fórmula nutricional de complemento alimenticio para todos los niños de entre 6 y 23 meses de edad, y también para niños entre 2 y 5 años de edad, cuando su estado nutricional es deficiente. También se entregan sobres con una fórmula adecuada para las mujeres embarazadas o en período de lactancia. Los apoyos monetarios son de uso libre. Mediante las sesiones educativas en los servicios de salud se fomenta que estos sean utilizados para una mejor nutrición y alimentación y para financiar gastos relacionados con la salud, la educación y el bienestar de la familia.

IV. Jóvenes con Oportunidades. En el año 2003 se introdujo el componente Jóvenes con Oportunidades, un incentivo adicional para que los becarios completen sus estudios de

² Todos los montos económicos se expresan en dólares estadounidenses.

educación media superior que además constituye una de las puertas de salida del Programa, sobre la base de criterios demográficos y en función del objetivo de desarrollo de las capacidades. Este incentivo funciona de la siguiente manera: los jóvenes acumulan puntos conforme aprueban los grados escolares entre 3° de secundaria y el último grado de la educación media superior (4 años de estudios). Al término de su educación media superior, los jóvenes pueden disponer de la cantidad acumulada de puntos, que se convierte en pesos de acuerdo con una tasa de conversión que conserva su valor inicial. El monto alcanzado se deposita en una cuenta de ahorro a nombre de los jóvenes beneficiarios en una institución financiera.

En cuanto a la operación del Programa Oportunidades, este cuenta con mecanismos de coordinación con las entidades gubernamentales responsables de la operación de los componentes que se establecen en las Reglas de Operación que se publican en el *Diario Oficial*, mediante un decreto de los titulares de la SEDESOL, Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Programa Oportunidades.

El Programa cuenta con una entidad ejecutora, creada mediante decreto presidencial, denominada Coordinación Nacional (CN) del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que jurídicamente es un órgano descentralizado de la SEDESOL. La CN cuenta con un Consejo formado por los secretarios de la SEDESOL, la SEP, la SSA y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP), que se reúne anualmente de manera ordinaria, y con un Comité Técnico formado por los subsecretarios de las mismas dependencias, que sesiona de manera ordinaria bimestralmente. En cada estado se establece un Comité Técnico Estatal formado por los representantes de las entidades federales y estatales involucradas en la operación del Programa, especialmente en las áreas de educación y salud.³ Por su parte, los gobiernos municipales nombran un enlace municipal con funciones de apoyo logístico para la comunicación con las beneficiarias titulares y para la organización y la seguridad de los puntos móviles de entrega de las transferencias.

³ Los servicios de educación y los servicios de salud fueron descentralizados hacia los gobiernos estatales durante la década del noventa, por lo que cada estado cuenta con una Secretaría de Educación y una Secretaría de Salud, cuyos titulares son nombrados por el gobernador del estado y no están jerárquicamente subordinados a las secretarías del gobierno federal.

Las secretarías de educación de los gobiernos estatales y las escuelas y los cursos comunitarios a cargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), organismo federal descentralizado de la SEP, son los encargados de la provisión de los servicios educativos en sus diferentes niveles. En función de la entrega de las transferencias, los responsables de cada plantel se encargan de recibir, completar y entregar los formularios del Programa correspondientes a la certificación de la inscripción escolar y la asistencia. Por su parte, el sector salud, por medio de los servicios de salud de los gobiernos estatales y de las unidades de salud del IMSS-Oportunidades, se encarga de proveer los servicios incluidos en el paquete de salud, entregar los complementos alimenticios y organizar las sesiones mensuales de educación para el cuidado de la salud. Además, los responsables de cada unidad de salud se encargan de la recepción, el llenado y la entrega de los formularios de certificación de asistencia para cada una de las familias, que sirven de base para la emisión de las transferencias del Programa.

La entrega de los apoyos monetarios se realiza de manera bimestral, una vez capturada la información proveniente de más de 115 mil planteles educativos y más de 17 mil unidades de salud en todo el país. La CN del Programa emite bimestralmente un listado con los montos de los apoyos que deben entregarse a cada una de las familias beneficiarias. El listado de familias beneficiarias, así como el depósito de los recursos, se entrega a la institución liquidadora que se encarga de realizar la distribución directa en efectivo en puntos especialmente dispuestos para ello, mediante más de 6 mil sedes móviles y también en las 1.200 sucursales de Telecom y del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros. Las transferencias se entregan en efectivo preferentemente a las mujeres, de ser posible a la madre de familia o a la mujer que esté al cuidado de los hijos (así sucede en el 96% de los casos). Ellas se identifican como las titulares de Oportunidades. El monto de las transferencias monetarias se actualiza cada seis meses sobre la base del Índice Nacional de Precios al Consumidor para mantener su valor de compra.

Para establecer un vínculo entre los beneficiarios y el Programa se conformó el Comité de Promoción Comunitaria. Lo integran cuatro titulares beneficiarias, quienes participan de manera voluntaria brindando orientación a las demás titulares, asumiendo funciones como “vocales” o personas responsables del buen funcionamiento de cuatro áreas del programa: educación, salud, nutrición y vigilancia. El Programa cuenta con un modelo de evaluación que tiene un amplio reconocimiento internacional, así como con un sistema de monitoreo y seguimiento.

Programa de Abasto Social de Leche (PASL). El Programa de Abasto Social de Leche (PASL) está a cargo de Liconsa y es uno de los programas gubernamentales más antiguos, creado en 1944. Proporciona leche con un precio menor que el precio de mercado⁴ con el fin de contribuir a la nutrición de las familias en situación de pobreza. El PASL opera bajo dos tipos de esquemas de atención, el abasto comunitario y los convenios interinstitucionales con instituciones del gobierno y asociaciones sin fines de lucro.⁵

En el año 2006, el programa operaba un presupuesto de subsidios fiscales directos de US\$70 millones y tenía una cobertura de 2,8 millones de familias.⁶ El Programa opera mayoritariamente en las zonas urbanas (80%) y concentra su cobertura en el Distrito Federal y en los municipios conurbanos del Estado de México, que representan casi el 50% del padrón de beneficiarios.

Dentro del esquema de abasto comunitario, el Programa focaliza su apoyo en las familias que se encuentran en situación de pobreza. Desde 2001, cuando se abren cupos para incorporar nuevos hogares, ya sea por bajas de beneficiarios o por crecimiento de la cobertura, el PASL emplea una cédula de información socioeconómica para identificar a las familias beneficiarias. A las personas que solicitan su incorporación al Programa en los puntos de venta se les aplica un cuestionario en el que se recopila la información sobre cada uno de los miembros de la familia y se registran los datos demográficos, las características socioeconómicas, las condiciones de equipamiento de la vivienda y la posesión de bienes. Durante 2002 y 2003, la empresa Liconsa⁷ realizó un proceso de actualización de información que funcionó como recertificación para dar de baja a familias incorporadas en etapas anteriores que no cumplían con los requisitos del programa. La dotación de leche que las familias pueden comprar es de 4 litros semanales por

⁴ El diferencial del precio comercial se basó en subsidios y en esquemas de productividad y compra de leche en polvo importada. A partir de 2006, el incremento constante en el precio internacional de la leche y la decisión política de no aumentar el precio a los beneficiarios obligaron a canalizar recursos fiscales para subsidiar directamente el precio. A esto se sumó la presión generada por la compra de leche a los productores nacionales, para lo cual se creó una partida presupuestal específica de subsidio para esas compras.

⁵ El PASL ha suscrito convenios con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas, el Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores y con organismos de la sociedad civil sin fines de lucro.

⁶ El PASL opera por medio de Liconsa como empresa que procesa y distribuye leche fortificada. El promedio de distribución diario en 2006 fue de 3,1 millones de litros de leche por día a un costo al público de 32 centavos de dólar por litro. La estimación realizada por evaluaciones externas de “beneficios” de ahorro por este programa es de US\$ 400 millones para el año 2005.

⁷ Empresa de participación estatal mayoritaria que industrializa y distribuye leche de alta calidad, a un precio accesible, en apoyo a la alimentación y la nutrición de los beneficiarios de familias en condiciones de pobreza, para contribuir al desarrollo del capital humano.

cada integrante incluido en los grupos objetivo, con una dotación máxima de 24 litros semanales. Las familias identificadas como beneficiarias integran el padrón de familias beneficiarias del PASL. Este padrón se actualiza continuamente sobre la base del registro de las bajas y las altas de las familias beneficiarias. La aplicación de las cédulas y el manejo de los ingresos y los cupos están en manos de las personas responsables de los puntos de venta, que no son empleados de Liconsa sino miembros de la comunidad designados por tiempo indefinido para cumplir estas funciones. El Programa asigna a las familias beneficiarias una clave de identificación y les entrega una tarjeta de identificación con la cual compran su dotación de leche.

Programa de Apoyo Alimentario (PAL). El Programa de Apoyo Alimentario (PAL) es implementado por Diconsa,⁸ responsable también del programa de abasto rural, y está basado en la distribución de productos básicos a tiendas comunitarias y privadas en las comunidades rurales. Las acciones del PAL están dirigidas a mejorar la alimentación y la nutrición de los hogares en situación de pobreza que habitan en localidades rurales marginadas, donde no opera el Programa Oportunidades. En 2006 el Programa contó con un presupuesto de US\$ 27 millones y alcanzó a 155 mil hogares.

El PAL tiene dos modalidades de apoyo: el apoyo en especie, que consiste en la entrega de un paquete o una canasta de productos alimenticios, y el apoyo en efectivo, que se aplica en el caso de las localidades muy aisladas que cuentan con un número muy pequeño de habitantes, en las cuales resulta muy costosa la distribución de los paquetes. En 2006 la proporción fue de 95% de apoyos en especie y 5% en efectivo (Diconsa, 2006). Para recibir este apoyo las familias beneficiarias tienen que asistir a encuentros de educación nutricional y salud. Sin embargo, hasta el año 2006 el Programa no contaba con un mecanismo para verificar el cumplimiento de esta corresponsabilidad. Para identificar a las familias beneficiarias el PAL implementa la focalización en dos etapas. La primera etapa comprende la focalización geográfica, que consiste en identificar a las localidades marginadas rurales donde no opera el Programa Oportunidades. En la segunda etapa se realiza una encuesta de hogares en las localidades seleccionadas. Esta información se evalúa mediante un sistema de puntajes similar al de Oportunidades para identificar a las familias beneficiarias, las cuales integran el padrón de beneficiarios. A estas

⁸ Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo.

familias se les asigna una clave de identificación y la titular de la familia beneficiaria recibe una tarjeta de identificación.

En su origen, en el año 2003 y hasta 2004, el PAL incorporó al conjunto de los hogares de las localidades identificadas como beneficiarias, aplicando únicamente el criterio de focalización geográfica bajo la premisa de que el objetivo del PAL era atender las necesidades de las localidades de muy alta marginación, muy dispersas y sin acceso a los servicios de salud o educación. Así, la planeación de la cobertura abarcó a todas las localidades rurales no cubiertas por Oportunidades, motivo por el cual se incluyeron localidades con acceso a servicios que estaba previsto incorporar a Oportunidades en 2004, lo cual sucedió efectivamente.

La entrega de despensas en especie constituye también un cuello de botella importante dado que implica capacidad logística y la existencia de un número mínimo de familias beneficiarias que posibilite la entrega a costos razonables. Por las características de la entidad ejecutora, que es una empresa de distribución de productos básicos, la modalidad de entrega en efectivo alcanza a menos del 10% del padrón, aunque se aplica en varios estados del país.

Programa de Empleo Temporal (PET). El Programa de Empleo Temporal (PET) tiene como objetivo entregar jornales de manera temporal mediante la promoción del empleo en obras de construcción, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social básica y productiva en las localidades rurales marginadas durante los ciclos estacionales de menor empleo. La operación del programa se realiza mediante cuatro secretarías: la SEDESOL, la SEMARNAT, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

En 2006 el PET apoyó a 189 mil personas con un presupuesto de US\$100 millones. Una parte del presupuesto se destina para el PET “emergencias”, el cual se implementa para disminuir los efectos causados por desastres naturales que afecten a la población más vulnerable. La focalización de los recursos del Programa se basa en la identificación geográfica de las localidades altamente marginadas y en un proceso de autofocalización basado en el pago del 80% del salario mínimo. En estas localidades se pueden presentar las solicitudes de manera individual o grupal en los ayuntamientos, en el municipio o en la delegación de la SEDESOL.

El PET cuenta con un Sistema Integral de Información del Programa de Empleo Temporal (SIIPET), que integra el padrón de beneficiarios y constituye la herramienta para el

seguimiento de la operación del Programa. Además de brindar información para la evaluación del PET, el SIIPET contiene información básica de las personas beneficiarias como el nombre y los datos de residencia, y sobretodo posee datos de las obras y los proyectos realizados.

A partir de 2002 una parte de los recursos del Programa empezó a destinarse a la compra de materiales necesarios para las pequeñas obras de limpieza, mantenimiento y rehabilitación que se realizan mediante este Programa, por lo cual el PET fue perdiendo su carácter de fuente de ingresos complementaria estacional. La otra razón de su reducción gradual es que los recursos no siempre se encuentran disponibles de acuerdo con las diferentes necesidades del ingreso estacional en las temporadas en que no hay empleo en las zonas rurales.

2.1.2 Vínculo de otros programas con el PUB

El Programa Opciones Productivas, el Programa de Desarrollo Local (Microrregiones), el Programa Hábitat, el Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa y los programas del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) integran sólo parcialmente su información al PUB. Los programas Microrregiones y Hábitat operan bajo una modalidad de apoyo a proyectos más que a personas, por lo que la definición de los beneficiarios no es inherente al proceso mismo de ejecución de las obras o los proyectos. Sin embargo, algunos proyectos que financian servicios destinados a personas generan información sobre beneficiarios, como en el caso de los centros de cuidado infantil.

En el caso del Programa Opciones Productivas se da una combinación de modalidades. Una de ellas, el Crédito o Apoyo a la Palabra, cuenta con un registro de beneficiarios que tiene más de 10 años de antigüedad. El resto de las vertientes de este programa se orientan a apoyar organizaciones de productores, y en esos casos el registro se realiza por proyecto y por organización. En el caso de los programas Microrregiones, Hábitat y Opciones Productivas, cuando la información cumple con criterios de calidad se integra a la base de datos del PUB.

El Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda es operado directamente por los organismos de vivienda de los gobiernos estatales, los cuales elaboran expedientes y cuentan con el registro de las personas a las cuales se les asignan las viviendas, pero la información no es compartida de forma oportuna y en ocasiones no es consistente, por lo cual sólo parcialmente es integrada al PUB de la SEDESOL.

El registro de beneficiarios del INAPAM se encuentra parcialmente integrado al PUB. Su integración se ha realizado durante más de 30 años, por lo cual no se cuenta con fichas o formularios únicos que permitan registrar la información de manera homogénea. El PUB ha integrado únicamente información capturada o actualizada recientemente mediante fichas generadas en los últimos años, que son aceptadas de acuerdo con criterios de consistencia de la información. Este registro se genera a partir de la solicitud que hacen las personas después de cumplir 60 años de edad para recibir una credencial que sirve para obtener descuentos en establecimientos y servicios privados, sin importar su condición socioeconómica.

Finalmente cabe mencionar dos programas que manejan recursos importantes y cuentan con registros o padrones de beneficiarios muy numerosos: el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) o Seguro Popular y el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO). El Seguro Popular contaba en 2006 con un registro cercano a los 5,1 millones de hogares, que incluyen más de 20 millones de personas. La cobertura del Programa está diseñada para cubrir al 50% de la población que no cuenta con seguridad social, que corresponde a más de 50 millones de personas. Este padrón o registro se encuentra bajo la responsabilidad normativa y ejecutiva de la Secretaría de Salud y opera de manera descentralizada por medio de los servicios estatales de salud, que son responsabilidad de los gobiernos estatales, los cuales constituyen un orden o ámbito diferente de gobierno.

El SPSS comenzó a operar en el año 2001 en su fase de programa piloto y en 2003 ya operaba de manera formal con base en la reforma de la Ley General de Salud. El SPSS ofrece un esquema de atención de servicios de salud preventivos, curativos y de hospitalización orientado a la población de menores ingresos que no tiene acceso a los servicios de salud de los sistemas de seguridad social. Su cobertura abarca 255 servicios médicos para todos los integrantes de la familia. El SPSS tiene la finalidad de disminuir el efecto negativo en el bienestar de la familia que se produce cuando esta debe enfrentar gastos por la atención de la enfermedad de alguno de sus miembros.

El financiamiento del SPSS proviene en su mayoría del gobierno federal, si bien una parte corresponde a los gobiernos estatales. Las familias también aportan una cuota diferenciada, que parte de 0 para aquellas de los primeros dos deciles de ingresos y es muy baja en el caso de las familias en situación de pobreza (hasta el quinto decil de ingresos). La cuota se determina mediante la evaluación de las condiciones socioeconómicas de la familia, las cuales son captada

en una cédula elaborada a tal efecto. El SPSS cuenta con su propio padrón de beneficiarios que se conforma a partir de la información que se capta en estas cédulas. La información del padrón del SPSS no había sido incluida o compartida con el PUB de la SEDESOL hasta 2006.⁹

En la Cédula de Características Socioeconómicas del Hogar (CECASOEH) se registra la información sobre las características demográficas y las condiciones socioeconómicas del hogar. Las cédulas se llenan en los centros de salud que operan el Seguro Popular con la información aportada por los beneficiarios, la cual no se somete a procesos de verificación o revisión. La transferencia de los recursos desde el SPSS hacia los gobiernos estatales se basa en el cumplimiento de las metas de afiliación, lo cual genera un incentivo que puede propiciar la falta de consistencia de la información generada en el proceso de afiliación que constituye la base del padrón del SPSS.¹⁰

En el caso de PROCAMPO, a cargo de SAGARPA, que contaba en 2006 con un padrón superior a los 2 millones de productores, este Programa ha compartido su información y sus registros con la SEDESOL, los cuales se integran al PUB de la SEDESOL. Sin embargo, en sentido estricto, PROCAMPO no constituye un programa de protección social sino de subsidios productivos.

2.2 Gasto en protección social y en programas sociales

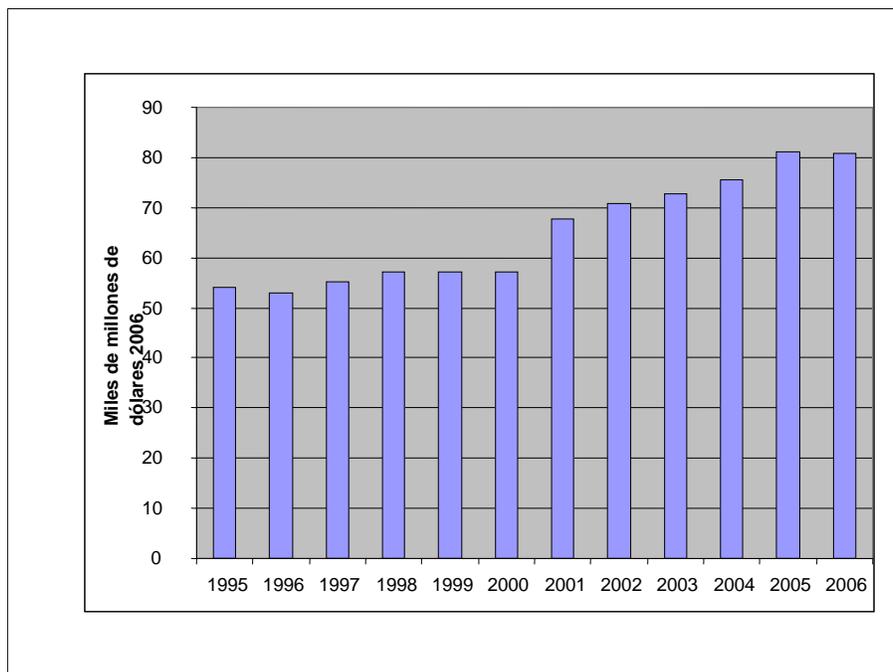
En los últimos 10 años el gobierno mexicano aumentó su gasto y la mayor parte del incremento correspondió al gasto social. A continuación se presenta la evolución del gasto social del gobierno federal y, en particular, de los programas de protección social y/o combate a la pobreza, como se los denomina comúnmente en México.

⁹ El SPSS fue establecido por ley mediante una reforma que añadió toda una sección a la Ley General de Salud, lo cual constituye una de las grandes fortalezas del sistema, ya que la ley ordena el crecimiento anual de la cobertura y del presupuesto necesario para sostenerla. En el artículo transitorio octavo de esa reforma se establece que “la cobertura de los servicios de protección social en salud iniciará dando preferencia a la población de los dos primeros deciles de ingreso en las áreas de mayor marginación, zonas rurales e indígenas, de conformidad con los padrones que para el efecto maneje el Gobierno Federal”.

¹⁰ De acuerdo con los registros del SPSS con fecha de cierre en diciembre de 2007 más de 3 millones de hogares pertenecían al primer decil de ingresos, dato que resulta inconsistente si se considera que en México hay 26 millones de hogares, por lo cual cada decil puede tener un máximo de 2,65 millones de hogares. Esto revela, en un principio, que por lo menos 700 mil hogares están mal catalogados. A esto hay que agregar el hecho de que la pobreza más profunda, que afecta a los hogares pertenecientes al primer decil de ingresos, se concentra en las localidades rurales aisladas y pequeñas, cuyos habitantes no cuentan con cobertura de servicios hospitalarios y por lo tanto no pueden incorporarse hasta ahora al Seguro Popular, por lo cual es probable que la mayoría de esas familias no correspondan al primer decil.

El gasto social tuvo un incremento real de alrededor del 78% en los últimos 10 años (véase Gráfico 1). Dentro del presupuesto social las principales categorías son la educación, con una participación del 34% (del cual el 68% se destina a la educación básica), y la seguridad social y la salud con el 66% del gasto destinado a financiar instituciones como el IMSS, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y otras entidades que atienden a la población derechohabiente que cuenta con un empleo formal.

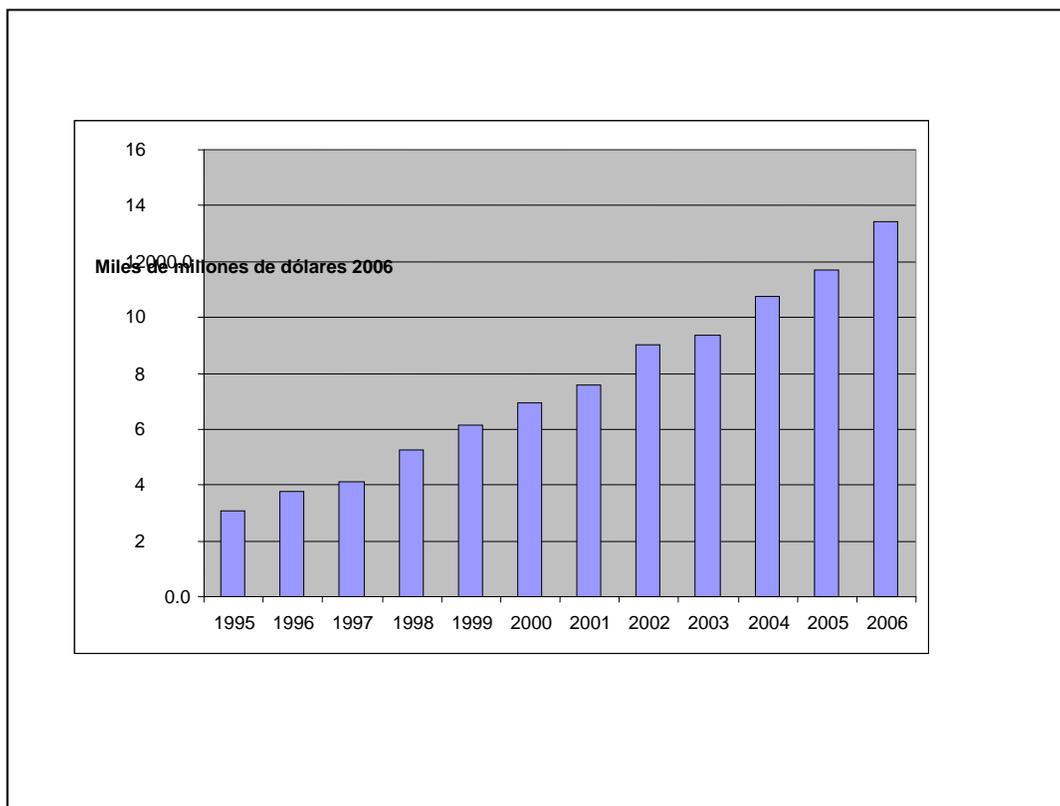
Gráfico 1. Gasto programable en desarrollo social (en miles de millones de dólares estadounidenses de 2006) en México, 1995-2006



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Presidencia de la República (2006).

El gasto social se divide en dos vertientes: las acciones amplias orientadas a toda la población y las acciones focalizadas para la población en situación de pobreza. La participación del presupuesto en los programas de protección social y/o combate a la pobreza respecto del conjunto del presupuesto social creció del 5,6% en 1995 al 13,9% en 2006, incremento que, en términos de la evolución del gasto para la superación de la pobreza, significó un crecimiento real del 340% (véase Gráfico 2). El presupuesto destinado al combate a la pobreza en 2006 fue de US\$13.429 millones. El programa para la superación de la pobreza de mayor importancia es Oportunidades, con un presupuesto para el año 2006 de US\$3.000 millones. El crecimiento del presupuesto de este Programa ha sido sostenido desde su creación en 1997 (véase Cuadro 2).

Gráfico 2. Gasto federal para la superación de la pobreza (en millones de dólares estadounidenses) en México, 1995-2006



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Presidencia de la República (2006).

**Cuadro 2. Presupuesto del Programa Oportunidades 1997-2006
(en millones de dólares estadounidenses) en México**

	Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría de Educación Pública	Secretaría de Salud	Total
1997	20,4	8,8	7,5	36,7
1998	126,8	70,4	142,7	339,9
1999	310,7	249,4	116,3	676,4
2000	394,6	378,6	142,1	915,3
2001	481,7	501,2	177,2	1,160,1
2002	641,5	736,4	211,2	1,589,2
2003	809,9	1.011,0	247,0	2.068,0
2004	947,6	1.186,4	303,9	2.437,9
2005	1.120,2	1.622,8	355,4	3.098,4
2006	1.152,8	1.532,4	351,9	3.037,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Programa

Nota: Los montos presentados para el período 1997-2004 corresponden al presupuesto ejercido. Los montos para los años 2005 y 2006 corresponden a los presupuestos aprobados.

2.3 Institucionalidad del sistema de protección social

Hasta 2003, cuando se aprobó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la base institucional de los programas sociales no estuvo articulada en un ordenamiento jurídico. Incluso en la actualidad la Ley no establece programas o recursos específicos para la protección social. La excepción es el SPSS, aprobado por la reforma de la Ley General de Salud de 2002 que establece el incremento gradual de la cobertura del sistema y garantiza su presupuesto.

En la actualidad la base institucional de los programas sociales se establece por medio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en cuyo articulado se incluye un apartado referente a las reglas de operación de los programas, y a la necesidad y los criterios para su evaluación externa. Al Programa Oportunidades le corresponde un artículo específico del Decreto, además de los señalamientos generales que son comunes al conjunto de los programas sociales, así como un anexo que define su monto presupuestal en cada una de las secretarías involucradas (SEDESOL, SEP y Secretaría de Salud).

La LGDS fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación en el año 2004 con el objetivo de establecer un marco jurídico de coordinación interinstitucional para el desarrollo social. La Ley señala los elementos a ser incluidos en la Política Nacional de Desarrollo Social: la superación de la pobreza mediante la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingresos, el autoempleo y la capacitación; la seguridad social y los programas

asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica; y el fomento del sector social de la economía. Asimismo establece un listado de derechos sociales que incluyen la educación, la salud, la alimentación y la vivienda, así como el disfrute de un medio ambiente sano y la no discriminación.¹¹

La LGDS define los recursos dedicados al desarrollo social como prioritarios y de interés público. Establece que el gasto en los programas sociales no puede ser menor en términos reales que el del año fiscal anterior. Además crea al Sistema Nacional de Desarrollo Social, el cual agrupa a todos los actores que se encargan del desarrollo social, los tres órdenes de gobierno – federal, estatal y municipal–, la sociedad civil y los actores privados. Se establece como un mecanismo de atención, colaboración, coordinación y construcción de consenso entre los diferentes actores. La SEDESOL coordina el Sistema Nacional de Desarrollo Social.

El Sistema Nacional de Desarrollo Social está compuesto por los siguientes organismos:

- La Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS), instancia de concertación entre los gobiernos estatales y el gobierno federal.
- La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, instancia de coordinación entre dependencias y entidades de la administración pública federal.
- El Consejo Consultivo de Desarrollo Social, órgano de participación ciudadana integrado por expertos y personas representativas invitados por el titular de la SEDESOL.
- El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), formado por un secretario nombrado por el titular de la SEDESOL y cinco académicos expertos nombrados por la CNDS. El Consejo cumple dos funciones: por una parte, determina los criterios para la definición, la identificación y la medición de la pobreza. También se encarga de establecer los criterios para la determinación de las zonas de atención prioritaria. La otra función consiste en normar y coordinar la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social a cargo de las dependencias públicas.

En suma, Oportunidades es el principal programa que entrega transferencias y apoyos a la población en situación de extrema pobreza, por su cobertura y por su presupuesto. Además, en

¹¹ Artículos 1 y 3 de la LGDS

relación con la materia de este estudio, constituye el primer esfuerzo sistemático y constante hasta la fecha orientado a establecer un sistema de información e identificación de beneficiarios basado en procedimientos rigurosos y transparentes de selección y entrega de apoyos. Por otra parte, el marco jurídico e institucional de los programas sociales se encuentra en proceso de evolución y definición. La LGDS representa un avance en este sentido, aunque carece de definiciones respecto del padrón y los programas específicos.

3. Sistemas de información de beneficiarios

Los sistemas de identificación e información de beneficiarios constituyen instrumentos de política social destinados a la focalización de las intervenciones de protección social en los sectores de la población que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad. De acuerdo con el estudio sobre el diseño y la implementación de los sistemas de focalización de hogares realizado por el Banco Mundial durante 2003 y 2004, hay varios factores clave que afectan el desempeño de estos sistemas, entre los cuales cabe mencionar: el proceso de recolección de los datos, los procesos de administración y gestión de la información, los mecanismos de evaluación y calificación de los hogares, los arreglos institucionales y los mecanismos de supervisión y monitoreo (Castañeda y Lindert, 2005).

En esta sección se presentan las características y los componentes del PUB de la SEDESOL generado a partir de 2001 y las características y los componentes del Padrón de Beneficiarios de Oportunidades, creado en 1997. A diferencia de lo que ocurre en los casos de Chile y Colombia, y en similitud con los casos de Brasil, Honduras, El Salvador, Jamaica y Perú, en México los procesos clave para constituir el padrón de beneficiarios se encuentran ligados institucional y operativamente al crecimiento y la ejecución del programa de transferencias monetarias.

3.1 Componentes de la base de datos

3.1.1 Padrón Único de Beneficiarios (PUB)

Al inicio de la administración del presidente Vicente Fox, la SEDESOL creó la Unidad de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de Programas Sociales, la cual quedó establecida formalmente en su reglamento interior en 2002. El objetivo de la Unidad es la generación de un padrón único de los programas sociales, que provea criterios uniformes para la identificación y la

inscripción de los beneficiarios de los programas sociales e, incluso, se aspira a poder incluir la información sobre los programas sociales diseñados y ejecutados de manera autónoma por los gobiernos estatales y por otras dependencias no ligadas con la SEDESOL.

La Unidad de Padrones fue concebida como una unidad normativa, responsable de fijar los criterios de definición de la población objetivo y de aprobar los procedimientos aplicados por parte de los programas sociales para la inclusión de beneficiarios. La Unidad se basa en el desarrollo de la capacidad informática a fin de generar información integrada para la toma de decisiones y la aplicación de herramientas de planeación sobre la base de criterios geográficos. La Unidad no recoge información directamente en campo para la generación o la ampliación de los padrones y tampoco cuenta con las atribuciones para establecerse como mecanismo de selección de beneficiarios de los programas.

El conjunto de los programas sociales que entregan beneficios a las personas no operan con una cédula única para el registro y aplican diferentes procedimientos de selección e ingreso. El cuadro que compone el Anexo de este trabajo sintetiza los procedimientos y las herramientas utilizados por los programas incluidos en el PUB para el registro de los beneficiarios.

El PUB de la SEDESOL al finalizar la administración en 2006 se constituyó como una base de datos integrada de diversas fuentes de información provenientes de los registros de beneficiarios que generan los programas sociales en su operación. Este sistema contaba en 2006 con más de 45 millones de registros de personas¹² (Del total de registros, 25 millones corresponden al padrón del Programa Oportunidades, 11 millones corresponden al PASL, casi 3 millones son beneficiarios de PROCAMPO,¹³ 600 mil corresponden al registro de credenciales para personas mayores de 60 años entregadas por el INAPAM, 500 mil registros corresponden a familias beneficiarias del PAL y 5 millones de registros con muy diversos contenidos de información provienen del resto de los programas, incluidos los programas de los gobiernos estatales.¹⁴

¹² En este conjunto pueden existir registros duplicados de personas que participen en diferentes programas que no sean excluyentes de acuerdo con sus reglas de operación.

¹³ PROCAMPO no es un programa de protección social, sino un programa de subsidios productivos.

¹⁴ Los registros de estos 5 millones de beneficiarios se consideran información “parcial”, dado que no cubren al conjunto de los beneficiarios de algunos programas. También es importante considerar que la calidad de esa información es variable ya que el proceso de recolección de los datos y los procesos posteriores de administración, resguardo y verificación de los mismos pueden afectar su calidad. Asimismo, su vigencia y su actualidad también pueden variar.

La Unidad de Padrones realiza el cruce de la información proveniente de los diferentes registros y padrones de los programas para identificar posibles duplicidades así como la interacción entre programas no excluyentes. La línea de desarrollo más conocida y valorada generada por la Unidad de Padrones de la SEDESOL hasta fines de 2006 consiste en el desarrollo de un conjunto de herramientas y aplicaciones para el manejo y la consulta de información georreferenciada que permite la generación de mapas que presentan información de diversas fuentes.

El Padrón Único o sistema de información de beneficiarios de la SEDESOL presenta los siguientes tipos de información integrada en un sistema georreferenciado:

- Información de geografía física y política correspondiente a la ubicación de las localidades, la orografía y los relieves del terreno, la hidrografía, los caminos y las delimitaciones políticas de los municipios y los estados.
- Información estadística del Censo de 2000 desagregada hasta el nivel localidad para las localidades rurales y semiurbanas (con población menor de 15 mil habitantes) y desagregada hasta el nivel manzana para las localidades con más de 15 mil habitantes.
- Información de bases de datos relativa a la ubicación de escuelas, unidades de salud, oficinas de correos, centros comunitarios digitales y otros establecimientos gubernamentales cuyas bases de datos fueron entregadas por las entidades gubernamentales o se encuentran disponibles en formato digital.
- Información del registro de los beneficiarios de los programas sociales, que incluye datos básicos de la identidad como el nombre, la edad, el sexo y el programa que recibe el beneficiario.

Tal como se afirmó anteriormente, esta información se puede consultar en mapas que presentan los datos desglosados hasta el nivel localidad para las zonas rurales y semiurbanas (con menos de 15 mil habitantes) y hasta el nivel manzana para las localidades que poseen más de 15 mil habitantes, utilizando las diferentes bases de datos como “capas” sobrepuestas al mapa.¹⁵

¹⁵ De acuerdo con el Informe de Labores 2006 de SEDESOL, la Unidad de Padrones reporta el avance de estas tareas. En el informe se afirma que “la tercera línea de acción tuvo como propósito obtener los siguientes productos: Cartografía digital y vectorial actualizada del territorio nacional (50% de avance); Análisis econométrico de las condiciones socioeconómicas de los hogares para la definición de sus perfiles de pobreza (60% de avance); Definición de áreas de concentración de hogares en condición de pobreza (60% de avance); Para las áreas rurales,

3.1.2 El padrón de beneficiarios del Programa Oportunidades

La primera experiencia de identificación de beneficiarios entre la población en situación de extrema pobreza en México, mediante un procedimiento basado en la calificación de la información socioeconómica de los hogares, fue realizada por el Progresá, hoy Oportunidades, en el año 1997. Desde entonces hasta la fecha el Progresá-Oportunidades mantuvo el mismo procedimiento de identificación de beneficiarios para la focalización de los apoyos del Programa, que consiste en la aplicación de cuestionarios directamente aplicados y verificados en los hogares, su captura en un sistema informático para el manejo de las bases de datos y la aplicación de un procedimiento estadístico de calificación de un conjunto de variables extraídas del cuestionario para la definición de la elegibilidad utilizando una prueba de medios aproximados (PMT por sus siglas en inglés) mediante un procedimiento estadístico objetivo y verificable.¹⁶

El proceso de recolección de la información se fue perfeccionando hasta lograr la reducción de los tiempos de atención y respuesta y el incremento de la calidad de la información y su manejo, hasta llegar al modelo actual en que la recolección, la captura y la calificación de la información, así como la generación de la documentación de incorporación de las familias elegibles, operan mediante un modelo descentralizado basado en Centros de Atención y Registro que permite la realización de ciclos “cortos” que promueven un mayor cuidado y control del proceso.

Dada la dinámica de crecimiento de Oportunidades entre 1997 y 2004 y la necesidad de incorporación de familias para cubrir las bajas anuales del padrón de modo tal que la cobertura total del programa no se modifique, el procedimiento de identificación de los beneficiarios constituye un proceso estable de carácter permanente y sigue estando a cargo de la CN de Oportunidades que se ocupa de la planeación, la ejecución y el monitoreo.

definición de las zonas de atención prioritaria (65% de avance); Para las áreas geográficas con traza urbana, generación del Índice de Concentración de Pobreza de las Colonias (40% de avance)” Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2006.

¹⁶ Este procedimiento contempla además un paso final de validación que consiste en una consulta a la población presente durante las reuniones de incorporación de las titulares beneficiarias en cada localidad sobre posibles errores de inclusión y exclusión. Sin embargo, este paso, que resultó útil para legitimar las decisiones, influyó poco en el proceso de selección e incorporación al programa, por lo que nuevos relevamientos y otras formas de detección de los errores tanto de inclusión como de exclusión tuvieron que ser diseñados y aplicados en etapas posteriores.

3.2 Fuentes de información

Los principales procesos del sistema de identificación e información de beneficiarios del Programa Oportunidades son: la selección de localidades de atención para garantizar el proceso de crecimiento gradual de la cobertura del Programa y la inscripción de las familias al mismo; la identificación y la selección de los hogares beneficiarios del Programa mediante la aplicación de una metodología que asigna puntajes (PMT) a un conjunto de variables socioeconómicas; la verificación del cumplimiento de las responsabilidades de los integrantes de las familias beneficiarias; y el cálculo de los apoyos monetarios correspondientes a cada titular basado en el cumplimiento de las responsabilidades y la emisión de los recibos a ser entregados por las instancias liquidadoras en el momento de la entrega de los apoyos.

Las principales fuentes e instrumentos de estos procesos son:

- El índice de marginación por localidad.
- La estimación del número de hogares en situación de pobreza elegibles en las localidades urbanas.
- La Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH) como instrumento de recolección de la información sobre los beneficiarios que es aplicado mediante procedimientos censales en las localidades rurales y mediante procedimientos combinados de atención a la demanda y barridos censales focalizados en las zonas urbanas.
- La metodología aplicada a las variables socioeconómicas para determinar el puntaje de cada hogar y determinar su elegibilidad por parte del Programa.
- Los formularios de inscripción en las unidades de salud y en las escuelas, los formularios para registrar la asistencia a las citas de salud y las sesiones educativas para el cuidado de la salud, y los formularios para registrar la asistencia regular de los becarios a las escuelas, basados en información mensual procesada cada dos meses.
- Los procesos informáticos de cálculo y emisión de recibos con desglose de las transferencias monetarias para cada una de las titulares de acuerdo con el cumplimiento previo de las responsabilidades en materia de salud y educación.

Dada la correlación directa entre estos procesos, los cuales constituyen los componentes básicos del sistema junto con las fuentes y los instrumentos de información, es necesario presentarlos de manera detallada, lo que se hace a continuación.

3.2.1 Índice de marginación por localidad

La primera etapa en la selección de los beneficiarios de Oportunidades es la identificación de las localidades a ser atendidas dando prioridad a la selección y la atención de las localidades con mayor nivel de marginación y pobreza. En la primera etapa del Programa que tuvo lugar entre 1997 y 2000, cuando la cobertura se concentró en las localidades rurales con menos de 2.500 habitantes, se utilizó como criterio de priorización el índice de marginación a nivel local. El índice de marginación es un indicador integrado de las condiciones de vida y sociodemográficas de la población, basado en el enfoque de las necesidades básicas insatisfechas (NBI).¹⁷ Las localidades con el índice más alto de marginación, caracterizadas como de muy alta y alta marginación, fueron las primeras en ser incorporadas al Programa.

Sobre la base de los resultados positivos de la evaluación de impacto y del logro de la estabilidad operativa del Programa, el nuevo gobierno correspondiente a la administración 2000-2006 tomó la decisión de cubrir gradualmente al conjunto de la población objetivo, independientemente de su ubicación geográfica. Para realizar esta meta fue preciso generar un nuevo criterio de focalización geográfica adecuado a las áreas urbanas.

Durante 2001 se incorporaron al Programa Oportunidades las localidades de hasta 50 mil habitantes que presentaban por lo menos un área geoestadística de alta o muy alta marginación. Sin embargo este enfoque, que copiaba el modelo rural, fue desechado a partir de 2002 porque generaba problemas de cobertura al dejar afuera a los hogares ubicados en el resto de las áreas geoestadísticas, dado que el Programa debía cubrir hogares en situación de pobreza y el criterio geográfico es sólo un criterio de priorización y no de elegibilidad. Esta distinción entre el criterio de prioridad y el criterio de elegibilidad es clave porque permite que la focalización geográfica no se convierta en una fuente de exclusión *a priori* de los hogares en situación de pobreza. A partir de 2002 se utilizaron la concentración de pobreza y la estimación del número

¹⁷ El índice de marginación fue creado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). A principios de los años noventa había sido calculado en el nivel del estado y el municipio. Los requerimientos del programa en sus inicios demandaron la desagregación de la información y la generación del índice a nivel de la localidad. Cabe mencionar que el primer coordinador nacional, titular del Progreso (hoy Oportunidades), el Dr. José Gómez de León (q.e.p.d), había sido anteriormente el secretario general, titular del CONAPO.

de hogares en situación de pobreza potencialmente elegibles (incidencia de la pobreza) como factores de priorización para el crecimiento de la cobertura en las localidades urbanas.

El padrón de Oportunidades se generó mediante un proceso gradual de crecimiento de la cobertura, para lo cual fue necesario establecer un criterio de priorización que permitiera combinar criterios de equidad y justicia social con criterios de eficiencia y eficacia al dar atención en primer lugar a las localidades con altos índices de marginación, a fin de promover la identificación y la selección de hogares. En programas similares implementados en otros países se utiliza la focalización geográfica como criterio de elegibilidad, de tal manera que, en principio, los programas excluyen a los hogares en situación de pobreza que viven fuera de los municipios, las provincias o las zonas geográficas focalizados. Este no es el caso de Oportunidades que opera en todo el territorio y abarca el 100% de los municipios y las entidades federativas (los estados y el Distrito Federal) a partir de 2004.

3.2.2 Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)

La metodología de puntajes para la selección de beneficiarios de Oportunidades tiene como base la información de la ENIGH.¹⁸ Esta encuesta cuenta con información detallada acerca de todas las fuentes de ingresos monetarios y no monetarios de los hogares, sobre cada uno de los rubros del gasto que realizan los hogares, sobre el equipamiento de la vivienda, los enseres y los bienes, y también respecto de las características demográficas y socioeconómicas de cada uno de los integrantes del hogar. La ENIGH se realiza regularmente¹⁹ y tiene representatividad en el nivel nacional y en las áreas urbanas y rurales.

Desde la puesta en marcha del Programa Oportunidades se reconoció que el ingreso de los hogares no era en sí mismo el único factor ni el más adecuado para identificar a la población en situación de pobreza. La utilización del ingreso del hogar como único criterio puede conducir a subestimar la pobreza, ya que, por ejemplo, las familias que se encuentran en peores condiciones tienden a incorporar un mayor número de miembros a la actividad laboral. A menudo son los niños y los jóvenes quienes se ven imposibilitados para desarrollar sus capacidades al no poder asistir a la escuela y experimentar el abandono escolar, situación que

¹⁸ El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) se encarga de realizar la ENIGH.

¹⁹ El Banco de México realizó la ENIGH en 1963 y 1968; en 1977 su realización estuvo a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto; y el INEGI se hizo cargo de su realización en los años 1984, 1989, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005 y 2006.

posee un impacto altamente negativo en el desarrollo de sus niveles de bienestar en la edad adulta.

En el Programa se optó por desarrollar una aproximación multidimensional a la pobreza, y a tal fin, además del ingreso, se incorporaron otros indicadores de la condición social y económica de las familias. Entre estos indicadores se encuentran la composición y el tamaño del hogar; la edad, la escolaridad, la participación laboral y el tipo de ocupación de sus miembros; y el equipamiento de la vivienda y la posesión de bienes y enseres domésticos. Esta definición implica que el Programa, especialmente en las zonas rurales, opta por la inclusión de aquellos hogares que presentan características similares a aquellos que se encuentran en situación de pobreza extrema, aun cuando su ingreso (estimado) sea mayor. En otras palabras, en las zonas rurales el Programa opta por ampliar el error de inclusión o “fuga” para reducir el error de exclusión o subcobertura (Regalía y Robles, 2006).

Las variables derivadas de la ENIGH que se utilizan en la metodología de puntajes del Programa (el PMT de Oportunidades) son las siguientes: número de personas; identificación del jefe o la jefa de hogar; la edad y el sexo del jefe de hogar; la escolaridad del jefe de hogar; el principal material de los pisos; el número de cuartos en la vivienda; la disponibilidad de agua corriente en el excusado; la posesión de refrigerador, estufa de gas, lavadora de ropa, vehículos; la localidad; el número de niños entre 0 y 11 años; y el acceso a la seguridad social. El análisis discriminante es la técnica estadística que con mayor precisión permitió determinar cuáles eran las características más comunes en los hogares en situación de pobreza y al mismo tiempo identificar a aquellas que marcaban una mayor diferencia con los hogares que no eran pobres. Otro aspecto importante de esta técnica es que permite identificar el peso que tiene cada característica en la clasificación de los hogares. Esto es relevante ya que del conjunto total de variables disponible en la ENIGH se pudo identificar cuáles eran irrelevantes para el propósito del análisis, es decir, para la clasificación de las familias.²⁰

²⁰ Una discusión sobre el análisis discriminante y otras técnicas estadísticas para la calificación de los hogares en función de la pobreza extrema puede consultarse en Hernández, Orozco y Vázquez (2005).

Recuadro 1. Sistema de puntajes

La metodología que aplica Oportunidades para la identificación de los hogares en situación de pobreza es objetiva y su aplicación evita la discrecionalidad en la selección de las familias susceptibles de ser incorporadas al Programa. Esto se realiza por medio de un sistema de puntajes que resume en un sólo indicador un conjunto de características de la familia. Este sistema es el resultado de aplicar la técnica estadística multivariada llamada análisis discriminante. Esta técnica permite tipificar tanto el perfil de las familias que se encuentran en situación de pobreza como el perfil de los hogares que no están en esa situación.

Con el análisis discriminante se establece una función matemática que clasifica a los hogares de cada grupo de acuerdo con el perfil que los identifica. La función discriminante Y es una combinación lineal de variables que clasifica de la manera más homogénea posible a las familias dentro de cada uno de los grupos y a la vez diferencia al máximo posible a los hogares de uno y otro grupo.

$$Y = b_1X_1 + b_2X_2 + b_3X_3 + \dots + b_nX_n$$

Las X_i son las distintas características de las familias, como el número de personas que perciben ingresos por trabajo, el número de niños y niñas que no asisten a la escuela, el equipamiento de la vivienda y la posesión de bienes, entre otras. Los puntajes se calculan a partir de los coeficientes de la función b_i de modo tal que a cada una de las características del hogar relevantes para su clasificación se le asocia un valor. Este se puede sumar para obtener una medida resumen con la cual es posible clasificar a las familias dentro de los dos grupos de interés.

El análisis discriminante requiere una aproximación inicial para la identificación de los hogares beneficiarios que se basa en el ingreso de las familias. El indicador que se utiliza para esta primera aproximación es el ingreso monetario mensual per cápita de los miembros del hogar mayores de 15 años. Este ingreso se compara con el costo actualizado (a partir del Índice Nacional de Precios al Consumidor en el rubro de alimentos, bebidas y tabaco) de la Canasta Normativa Alimentaria definida por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) multiplicado por un factor de 1,34 que contempla un mínimo para gastos no alimentarios. En esta primera

aproximación se considera que los hogares con ingresos inferiores al costo de la canasta alimentaria son, en principio, similares a los hogares que viven en situación de pobreza extrema, mientras que los hogares con ingresos monetarios iguales o superiores al costo de la canasta de referencia son semejantes a aquellos que no se encuentran en dicha condición, creándose así dos grupos. La clasificación final es el resultado de aplicar el análisis discriminante y ya no depende del ingreso reportado sino de las características socioeconómicas de la familia.

Fuente: Reglas de Operación del Programa Oportunidades.

3.2.3 Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH)

La elaboración del cuestionario de la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH), con la que se obtiene la información de las familias susceptibles de ser incorporadas al Programa, contiene un amplio número de preguntas además de las variables utilizadas para la metodología de puntajes. La ENCASEH recoge abundante información no solamente para realizar la clasificación correcta, sino también con propósitos de evaluación y para su potencial utilización en un sistema único de beneficiarios, porque en la etapa original se previó que la información obtenida pudiera ser utilizada por otros programas de la política social en una siguiente etapa.

Hoy se acepta que es más efectivo y eficiente usar cuestionarios breves y sencillos para minimizar los errores, reducir el tiempo de entrevista y de captura y minimizar los costos. La ENCASEH en las primeras fases (1997-1998) formó parte de la información que constituyó la “línea de base” de la evaluación para los hogares seleccionados aleatoriamente para formar parte de las muestras de evaluación. En esos casos sí se utilizó el conjunto de la información.

En el año 2002, al iniciar la incorporación las localidades urbanas, se desarrollaron dos variaciones sobre la ENCASEH. Una de ellas es la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares Urbanos (ENCASURB) que equivale directamente a la ENCASEH, salvo por algunas precisiones aplicadas a las preguntas o la incorporación de dos o tres elementos propios de las zonas urbanas, empezando por una forma más completa y precisa de establecer la ubicación de la dirección de cada hogar. La otra variante fue la generación de una cédula resumen para ser aplicada tanto en los módulos de atención a la demanda como en los “barridos”

de tipo censal en las zonas de alta concentración de la pobreza. Dado que en las zonas urbanas la proporción de los hogares elegibles se reduce significativamente, aun en las zonas con mayor pobreza, la aplicación de una cédula resumen que concentra las variables utilizadas en la metodología de puntajes permitió descartar de una manera más ágil a los hogares no elegibles y proceder a aplicar las encuestas completas, mediante visita directa a los hogares, solamente en el caso de aquellos hogares potencialmente elegibles.

3.2.4 Sistema Integrado de Información Operativa de Oportunidades (SIIOP)

El SIIOP es el sistema informático que administra la información sobre los integrantes de las familias beneficiarias necesaria para la operación de Oportunidades. Permite realizar los procesos de verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades para cada una de las familias y los procesos de cálculo de apoyos monetarios individualizados para cada titular conforme a su cumplimiento o incumplimiento con los compromisos establecidos por el Programa. Este sistema se conforma mediante tres conjuntos de información: los datos básicos de identidad de cada uno de los integrantes de las familias beneficiarias; el registro del cumplimiento de las corresponsabilidades, con información mensual acopiada, registrada y manejada en ciclos bimestrales; y la información sobre los apoyos monetarios que reciben las familias beneficiarias bimestralmente.

La información del primer bloque o conjunto de información proviene de la carátula de la ENCASEH: nombre, sexo, edad, grado que cursan los niños, niñas y jóvenes y ubicación geográfica. El conjunto de esta información se asocia a un número o código único asignado por el Programa. La información del segundo bloque proviene de la emisión y la captura de los formularios de inscripción y asistencia a los servicios de salud y educación.

La inscripción en el caso de las unidades de salud es única y se basa en el formulario denominado “S1” que se entrega a la titular aceptada en el Programa y constituye su identificación provisional como beneficiaria del mismo. La titular acude a la unidad de salud asignada, donde se le abre un expediente y se programan las citas para los integrantes del hogar de acuerdo con su edad, sexo y condición de salud por lo menos para los primeros seis meses. Un talón del formulario se sella y se devuelve a la titular. La captura del talón constituye el detonador que activa a la familia en el SIIOP para la emisión de los apoyos. Para el caso de la inscripción de becarios se utiliza el formulario “E1” que es entregado a las escuelas y a las

titulares anualmente para ser validado por las escuelas. El SIIOP genera bimestralmente la impresión de los formularios organizados por unidad de salud, zona o jurisdicción y estado, según un orden logístico, para su distribución a las unidades de salud y las escuelas.²¹

Este sistema es la columna vertebral del Programa y su funcionamiento regular y estable constituye la “línea de producción” basada en tiempos y movimientos establecidos para lograr cada paso y punto del proceso “justo a tiempo” para la operación eficiente de Oportunidades. Su funcionamiento implica la correcta y oportuna realización de procesos informáticos y procesos logísticos para el intercambio de información entre más de 115 mil planteles educativos y más de 17 mil unidades de salud en un ciclo bimestral permanente.

El SIIOP permite generar la impresión de más de 400 mil formularios bimestralmente en las coordinaciones estatales a fin de que sean distribuidos y recuperados posteriormente por medio de los canales de los servicios educativos y de los servicios de salud de los gobiernos estatales para las escuelas y las unidades de salud, una vez completados con la información sobre el cumplimiento de los titulares en lo referente a la asistencia a las citas de salud o sesiones educativas para el cuidado de la salud y la asistencia de los becarios y las becarias a la escuela. Los formularios utilizan códigos de barras y marcas ópticas en caso de inasistencia para ser “capturados” mediante lectura óptica en las coordinaciones estatales de Oportunidades.

Todo este ciclo, dado su carácter permanente y de interacción entre diferentes actores, estructuras, sistemas educativos y de salud y órdenes de gobierno, requiere una organización precisa y un diseño logístico que considere todos los detalles necesarios para el manejo de los procesos masivos de intercambio de información en papel que surgen del SIIOP y se reincorporan luego de forma oportuna al sistema para realizar el siguiente proceso: el cálculo para la emisión de los apoyos monetarios basado en el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de cada uno de los titulares y los becarios.

La información del tercer bloque del SIIOP proviene de los propios procesos informáticos de cálculo para la asignación de los montos individualizados para cada titular. Este proceso permite la estimación de los montos de los recursos a ser depositados en cada entidad liquidadora para cada estado y la emisión de los recibos con información detallada y desglosada por componente y por becario en el caso de los apoyos educativos, que son desagregados

²¹ La emisión de los formatos se programa según un orden logístico basado en las zonas y las rutas para su distribución.

mensualmente y ordenados de acuerdo con las rutas de entrega de los apoyos para cada punto de entrega, tanto para los puntos móviles como para las sedes situadas en sucursales. (Por medio del SIIOP cada bimestre o en el período establecido (la inscripción escolar genera un indicador anual) se obtiene la información necesaria para la elaboración de los indicadores de gestión y resultados (producto) intermedios del Programa. Estos indicadores permiten detectar problemas en la operación de forma oportuna y desarrollar una pronta solución.

3.3 Usos actuales y potenciales del sistema de información

Los usos del sistema de información del programa Oportunidades son los siguientes:

1. La certificación de corresponsabilidades y la entrega de transferencias. El SIIOP constituye la base informática para el proceso continuo de verificación de las corresponsabilidades de las familias beneficiarias y para la emisión de las transferencias monetarias basadas en esa verificación. El proceso administrativo u operativo de gestión del Programa se constituye así en la fuente para el monitoreo de la entrega de los beneficios económicos (transferencia de ingresos), la provisión de los servicios y el avance de los becarios en la educación. Asimismo es una fuente de actualización y actividad permanente en el padrón.
2. La identificación de las familias elegibles y su incorporación al programa. La selección de las localidades y la aplicación de las cédulas (ENCASEH) en las localidades seleccionadas constituyen el mecanismo único y directo de ingreso de las familias al Programa. En este sentido, el sistema de información mexicano, hasta ahora por lo menos, tiene su funcionamiento por medio del Programa Oportunidades, está atado a la dinámica de crecimiento del Programa y a sus ciclos operativos para la incorporación de nuevos hogares. Durante los años de crecimiento de la cobertura entre 1997 y 2004, la aplicación de encuestas y la generación de información socioeconómica se realizaron con el propósito de alcanzar la meta de cobertura autorizada por el Congreso en el presupuesto e implicaron el desarrollo de procesos de perfeccionamiento e innovación que posibilitaron la mejora sustantiva del proceso de recolección de datos, de los instrumentos utilizados y del manejo y

el resguardo de la información. Asimismo permitieron la aplicación cuidada y supervisada de la metodología de puntajes como criterio único y riguroso de elegibilidad. A partir de 2004 el Programa alcanzó la cobertura meta fijada en 5 millones de hogares en el 100% de los municipios y estados del país, en todo tipo de localidades, desde las más pequeñas hasta las zonas metropolitanas con población mayor a un millón de habitantes (con la única excepción de las localidades sin acceso a los servicios de salud y educación). El proceso de aplicación de encuestas e identificación de hogares ha continuado debido a que el padrón de Oportunidades tiene un carácter dinámico con bajas permanentes.

3. La evaluación de impacto. La información relevada en la ENCASEH en las zonas rurales en 1997 y en la ENCASURB en 2002 constituye una de las fuentes de información de la “línea de base” de la evaluación de impacto para aquellos hogares incluidos en la muestra para la evaluación. Es importante aclarar que la evaluación utiliza además otras encuestas y estudios biológicos, médicos y antropométricos, así como exámenes cognitivos y un conjunto de herramientas mucho más amplias que se aplican a los hogares de la muestra o en algunos casos a alguno de los integrantes de los hogares muestra, de acuerdo con su edad.
4. El aporte de información al PUB de la SEDESOL. La información del padrón de Oportunidades se entrega a la Unidad de Padrones para que sea integrada como una de las fuentes principales de información del PUB de la SEDESOL. Es la fuente que posee la información más actual y oportuna y que cuenta con la mayor cantidad de información incluida en el PUB. La entrega de esta información permite que la Unidad de Padrones de la SEDESOL realice verificaciones de la consistencia interna del padrón para identificar potenciales duplicados, así como las posibles duplicidades con otros programas en cuya normatividad se establece su carácter excluyente por presentar un mismo objetivo.

En suma, el Sistema de Identificación e Información de Beneficiarios de Oportunidades constituye el mecanismo más avanzado para la focalización objetiva de los programas orientados a la población que vive en situación de pobreza en México. Esta vinculación indisoluble entre el Programa y el sistema de información presenta fortalezas destacadas como la relación costo-beneficio de su generación y gestión, la búsqueda activa de los hogares más vulnerables en las zonas más aisladas, el conjunto de los mecanismos que permiten la actualización de la información y el uso del sistema como base de la entrega de las transferencias.

Al mismo tiempo, los mismos aspectos considerados desde una perspectiva más amplia constituyen las debilidades de la vinculación entre el SIIIB y el Oportunidades: la dependencia de las metas de crecimiento y cobertura del Programa para la aplicación de las encuestas y la necesidad de que las localidades cuenten con acceso a los servicios de salud y educación, vívale carácter dinámico del padrón que “pierde” la información sobre los hogares dados de baja y los costos asociados al complejo proceso de verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades.

Recuadro 2

Usos potenciales del padrón de Oportunidades: ¿es posible generar un sistema integrado (único) de asignación de beneficios o servicios sociales usando el padrón de Oportunidades?

La integración del padrón único presenta obstáculos políticos y técnicos. Entre estos últimos figura la necesidad de actualizar oportunamente la información, lo cual no se ha dado de manera fluida en el caso del padrón de oportunidades.

También, la potencial complementariedad de los programas requiere ser revisada para evitar la generación de efectos contradictorios o no deseados. Por ejemplo, en el caso de las viviendas de las zonas rurales, en lugar de construir unidades habitacionales al estilo urbano, sería conveniente invertir en el mejoramiento de las viviendas para lograr mejoras en la salud mediante el uso de mejores materiales en las paredes, el techo y el piso, la construcción de letrinas y la promoción del acceso a estufas de gas o estufas que disminuyan el consumo de leña.

Finalmente el problema más importante es la débil capacidad de cobertura de la gran mayoría de los programas sociales. Se trata de programas que disponen de recursos escasos, están organizados según enfoques centrados en la oferta, se basan en requisitos y procedimientos que dificultan el acceso y responden a presiones para ejercer el gasto en tiempos reducidos.

Sin embargo, las posibilidades son mucho mayores que las limitaciones. La política social puede contar con la información generada en Oportunidades, que aún tiene vigente en su gran mayoría y que, en cualquier caso, es con toda certeza la “mejor información disponible” para la toma de decisiones y la planeación y la programación operativa de acciones o intervenciones destinadas a la población que vive en situación de pobreza. Además también cuenta con la capacidad operativa, la experiencia y las economías de escala logradas por la entidad que ejecuta el programa Oportunidades: la Coordinación Nacional (CN).

Durante el período 2001-2006 se realizaron diversos intentos por utilizar la información del padrón para focalizar otros apoyos. Algunos funcionaron mejor que otros y se establecieron dos caminos promisorios: la generación de un sistema de información local para la toma de decisiones y la asignación de nuevos beneficios.

La experiencia más desarrollada del primer tipo se realizó en San Luis Potosí en colaboración con el gobierno del estado para la implementación de un proyecto piloto denominado “Supera”, que se basó en la experiencia del Programa “Puente” de Chile, la cual fue adecuada a la realidad mexicana y a los recursos humanos disponibles para llevar adelante el acompañamiento familiar, así como a los programas y los recursos existentes para garantizar el conjunto de las dimensiones establecidas y los “mínimos” de bienestar. Otra experiencia exitosa de gran escala fue la articulación del programa de educación de adultos y los adultos beneficiarios del Programa Oportunidades con rezago educativo en Zacatecas.

La experiencia del segundo tipo que muestra la potencialidad del padrón de Oportunidades para focalizar nuevos apoyos fue la creación en 2006 de una transferencia económica extra destinada a los adultos mayores en situación de extrema pobreza mayores de 70 años de edad. La definición operativa consistió en utilizar el padrón de Oportunidades y sus procedimientos operativos para identificar a los adultos mayores ya incluidos en el padrón, verificar su permanencia en el hogar y realizar la transferencia bimestral como parte de la transacción de la entrega de apoyos a las titulares, con un desglose específico en el recibo, procurando que el apoyo extra fuera entregado a los adultos mayores por las titulares. En menos de un año la Coordinación logró identificar a los beneficiarios, actualizar la información y entregar transferencias a más de 800 mil adultos mayores.

Resulta claro que la capacidad operativa de la Coordinación del Programa y la madurez de sus procesos posibilitó que, sobre la base de las adecuaciones y los fortalecimientos

necesarios, el organismo actualmente responsable del Programa pudiera desdoblarse su función para asumir tareas de generación del padrón por otros programas (para el Padrón Único) e incluso para la entrega de transferencias monetarias ligadas al desarrollo humano y la protección social, lo cual permite conservar el diseño y los objetivos de Oportunidades sin agregar modificaciones o tareas nuevas y, al mismo tiempo, aprovechar las economías de escala y la capacidad operativa de la CN.

Fuente: Elaboración propia.

4. Operación del sistema

Los aspectos operativos incluyen los procesos de identificación de hogares y su incorporación al padrón del programa Oportunidades, la recertificación de los hogares incorporados y el proceso de “mantenimiento y actualización permanente del padrón” mediante el registro de altas, bajas y cambios en los hogares. Los aspectos tecnológicos se relacionan con el manejo de la información básica sobre las plataformas informáticas, el hardware, el uso de las tecnologías y los campos de desarrollo en la evolución reciente del Programa. Los aspectos institucionales tienen que ver con las disposiciones del cuidado y la confidencialidad del acceso a los datos personales, los procesos de intercambio de información, las limitaciones causadas por la falta de la cédula de identidad en México y las formas más comunes de identificación usadas, y su relación con la integración y gestión del SIIIB. Finalmente se presenta una estimación aproximada de costos de este sistema.

4.1 Aspectos operativos

4.1.1 Aspectos operativos de la selección y la identificación de los hogares

Dentro de la etapa de selección de localidades, además del grado de marginación de las localidades o la concentración e incidencia de la pobreza, se consideraron las condiciones de acceso a los servicios de educación básica y salud. Este es un factor indispensable a ser considerado por el diseño del Programa, pues las condiciones de acceso a los servicios de educación y salud se definen estableciendo polígonos con las áreas de influencia de la red de carreteras y caminos. Para verificar el acceso a los servicios se establecieron criterios para definir el radio de influencia de las escuelas y las unidades de salud de acuerdo con su ubicación geográfica respecto de las carreteras y los caminos, a fin de definir las localidades a atender. La

CN de Oportunidades conformó un Sistema de Información Georreferenciado (SIG) en el que se conjugan sistemas cartográficos automatizados con la información estadística de los censos de población.²² Desde 1997 se ha incorporado al SIG la información sobre los servicios educativos y los servicios de salud.

Hasta 1999, la CN de Oportunidades contrataba empresas externas para que se hicieran cargo de la realización de la ENCASEH, así como de la captura de la información de los cuestionarios de la encuesta. El personal de la CN se encargaba de supervisar el trabajo de campo hasta el momento de la entrega de los cuestionarios a la empresa de captura. El siguiente paso consistía en verificar y validar la información de la base de datos que entregaba la empresa de captura. Para cada una de las variables se verificaba que los códigos estuvieran en rango, se corroboraban posibles inconsistencias y los datos se contrastaban con la información disponible en una muestra de cuestionarios. Al concluir este proceso se entregaba la base de datos depurada al área responsable del análisis y la aplicación del sistema de puntajes para determinar los hogares elegibles en las oficinas centrales de la CN. Una vez aplicado el sistema de puntajes e identificadas las familias susceptibles de ser incorporadas, la información se entregaba al área de la CN responsable del padrón y las transferencias, la Dirección General de Padrón y Liquidación, a fin de emitir la documentación para la incorporación y generar la base para la integración del padrón activo con las familias incorporadas.

Este proceso generaba cuellos de botella y problemas en el resguardo y la consistencia de la información, así como retrasos, pérdida de información y la imposibilidad de corregir en plazos cortos las inconsistencias de los cuestionarios, lo cual generaba errores de exclusión por causas operativas. Sin embargo, la curva de aprendizaje fue superándose gradualmente. Desde 1998 una parte de las encuestas fue realizada por personal contratado directamente por la CN, pero el proceso de captura seguía realizándose mediante terceros y la calificación seguía dependiendo de un proceso totalmente concentrado y centralizado con amplios márgenes de retraso, de tal manera que hasta 1999 las metas de crecimiento previstas, propuestas al Congreso en el presupuesto, no se alcanzaron en un 100%.

²² El INEGI es la entidad encargada de realizar el censo de población y los conteos de población. Para la operación del Oportunidades se utilizó la información del XI Censo de Población y Vivienda de 1990, el XII Censo de Población y Vivienda de 2000, el Censo de Población y Vivienda de 1995 y el Censo de Población y Vivienda de 2005.

A partir de 2003, se modificó la operación de captura y calificación de las encuestas, gracias a la experiencia lograda en 2002 con el levantamiento urbano realizado mediante los módulos de atención a la población, que serán descritos en el siguiente apartado. En las localidades rurales la recolección de datos se sigue realizando por barrido. La diferencia central es que el personal encargado de recoger los datos está adscrito a los Centros de Atención y Registro (CAR) y su tarea es coordinada por estos, lo cual permite que las brigadas entreguen las encuestas de manera inmediata (sin esperar que estas regresen a la Coordinación Estatal o sin esperar su envío a la captura central). Además el personal que recoge los datos se encuentra en los módulos de atención del programa, lo cual reduce los tiempos y, sobre todo, minimiza los errores y la pérdida de información propia de los procesos masivos marcados por fechas límite.

El sistema instalado en los CAR incorpora el procedimiento para aplicar la metodología de puntajes, que se realiza en forma automatizada y descentralizada. La base de datos ya calificada es recibida en la Dirección de Padrón y Liquidación mediante procesos informáticos de sincronización y conciliación, para que pueda ser incorporada al padrón base y después pueda ser integrada al SIIOP. En las CAR se imprime la papelería que se entrega a las titulares en el momento de la incorporación.

En las áreas rurales, Oportunidades aplica un procedimiento censal para la recolección de la información de los hogares. En cuanto a las áreas urbanas, su complejidad requirió que se modificara la estrategia de recolección de la información. Dados los costos y el tiempo requeridos para la realización de un censo, se decidió realizar la Encuesta ENCASURB mediante un procedimiento de atención a la demanda a partir de 2002. Mediante un proceso intensivo de difusión focalizada en las zonas de mayor pobreza y, cuando ello es posible, mediante el uso de los medios de comunicación locales, se convoca a las familias a acudir a los módulos para ser encuestadas si estas consideran que cumplen con el perfil socioeconómico del Programa. El personal de los CAR procesa una cédula resumen, capturando los datos de forma directa en el sistema, lo cual permite realizar la encuesta completa sólo si el hogar es potencialmente elegible. Para realizar este proceso urbano se diseñó y desarrolló el sistema de captura y aplicación del puntaje en forma automatizada, que ahora se aplica a todas las encuestas. Los hogares elegibles reciben una visita de verificación.

A partir de 2004, sobre la base de los resultados de la evaluación de la primera experiencia de focalización masiva en zonas urbanas, se decidió combinar los procedimientos

operativos para incluir la posibilidad de realizar “barridos” censales en las zonas de mayor concentración de pobreza, a fin de captar a un mayor número de hogares elegibles que por diversas razones podían resultar excluidos en caso de no asistir a los módulos. El procedimiento combinado aplicado en las zonas urbanas dio un mejor resultado.

A partir de esta nueva modalidad de recolección de datos descentralizada, tanto para la atención a la demanda como para la captura descentralizada de los datos censales en las localidades rurales, se generó una instancia responsable de operaciones en la CN de Oportunidades: la Dirección General de Atención y Operación (DGAO), cuya creación permitió organizar a la CN con base en procesos.

4.1.2 Aspectos operativos de la recertificación de las familias beneficiarias

El proceso de recertificación se aplica a las familias beneficiarias que cumplen tres años desde su incorporación al Programa. Este proceso consiste en someter de nuevo a las familias a la evaluación de su condición socioeconómica con el fin de establecer si continúan o no en situación de pobreza. Oportunidades, desde su origen como Progresá en 1997, es el primer programa en México que establece este tipo de revisión para el egreso de familias que ya no cumplen con el perfil de las familias beneficiarias.²³

El cuestionario de la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCRECEH) contiene básicamente las mismas preguntas que las encuestas originales, la ENCASEH y la ENCASURB, con dos variantes. Incluye como información adicional datos sobre la fecha de adquisición de enseres domésticos e indaga sobre posibles condiciones de vulnerabilidad para medir el riesgo de las familias de permanecer en o regresar a la situación de pobreza.

El proceso operativo para la recertificación se inicia con la identificación de los hogares que cumplen tres años como beneficiarios en el Programa, los cuales son incluidos en el listado de las familias que deben someterse a la recertificación. Se programa el proceso para evitar que las tareas se concentren en un sólo mes y se organiza la aplicación de las encuestas de

²³ Las definiciones sobre los resultados de la recertificación y el egreso de las familias se tomaron gradualmente conforme al avance del programa y con base en los estudios de evaluación para evitar la suspensión de apoyos a las familias que pudieran regresar a su condición anterior y el sostenimiento de familias que no requiriesen estos apoyos. También fue revisado el tiempo de la recertificación. Al principio esta se realizó después de tres años, pero no se definió el plazo para una segunda recertificación (esta no se realiza cada tres años). La definición actual, basada en los estudios disponibles y en la experiencia acumulada, recomienda aplicar la recertificación cada seis años.

recertificación a fin de que estas puedan realizarse durante todo el año. Sobre la base del nuevo modelo que programa los procesos alineados el personal operativo de los CAR instala mesas de atención para realizar las diferentes tareas operativas, incluida la recertificación.

En el nuevo modelo operativo el personal de Oportunidades es el responsable de notificar y convocar a las titulares para informarles en qué consiste la recertificación y cómo se llevará a cabo. Este personal, además, aplica el cuestionario de la ENCRECEH a las titulares que aceptan ser recertificadas. Para un subconjunto muestral aleatorio, predefinido en la papelería y generado automáticamente por el sistema, se programa una visita domiciliaria con el fin de verificar la información entregada durante el proceso de recertificación. Dado que hay tiempos más flexibles y más amplios, los cuestionarios se entregan a empresas de captura, evitando así sobrecargar la estructura de personal de los CAR. La siguiente etapa del proceso consiste en integrar y depurar la base de datos de la empresa de captura. Los cuestionarios de la ENCRECEH quedan bajo el resguardo de la Coordinación Estatal. Las oficinas centrales evalúan las condiciones socioeconómicas de las familias que se recertifican una vez depurada e integrada la base de datos entregada por la empresa de captura.

La recertificación genera resultados que deben ser integrados al padrón. Entre los posibles resultados es posible identificar familias que no aceptaron la recertificación, situación que deriva en la baja; familias que ya no se encuentran en situación de pobreza y que por tanto egresan del padrón y del Programa; familias que aún se encuentran en situación de pobreza extrema y por lo tanto continúan recibiendo los apoyos del Programa; y familias que, superando el punto de corte original, se encuentran por debajo de la línea de pobreza y por lo tanto pasan a integrar el Esquema Diferenciado de Apoyos.²⁴

²⁴ La definición del esquema diferenciado se sustenta en dos consideraciones basadas en información sólida. Por una parte, se conserva el apoyo a las familias que poseen hijos que estén cursando la secundaria y la educación media superior porque ellos presentan el mayor riesgo de deserción, y su permanencia y su avance escolar constituyen el objetivo primordial del programa, por lo que se trata de minimizar al máximo posible el riesgo y se genera una salida demográfica más coherente, que es la culminación de la educación media superior en el 12º grado. El retiro del apoyo alimentario y de las becas para primaria se sustenta en la consideración del ingreso de las familias que se encuentran por encima de la línea de pobreza de capacidades y en la evaluación de impacto que establece que las becas de primaria tienen impacto redistributivo pero presentan un impacto marginal en la asistencia dado el alto nivel de cobertura de la educación primaria en México.

4.1.3 Aspectos operativos del mantenimiento y la actualización del padrón en la operación regular

Otra fase de la operación y la gestión del padrón de beneficiarios es su mantenimiento y actualización. Varios procesos que componen la operación del Programa impactan en el padrón activo, los cuales ya han sido explicados anteriormente: la certificación del cumplimiento de las corresponsabilidades, la entrega de los apoyos a las titulares y la recertificación de las familias beneficiarias. Con la información permanente que es recibida desde las escuelas y las unidades de salud se generan suspensiones temporales y definitivas en el padrón y se ejerce la suspensión de los apoyos educativos o la transferencia monetaria base. También el proceso de entrega de las transferencias genera movimientos en el padrón. El hecho de que la titular no recoja sus apoyos monetarios durante dos ocasiones consecutivas es causal de suspensión de la emisión de los apoyos.

La recertificación y sus resultados también generan movimientos en el padrón. Las familias que permanecen incorporadas al mismo son aquellas que aún se encuentran en situación de pobreza y las familias que clasifican para integrar el Esquema Diferenciado de Apoyos.

Finalmente, el procesamiento de los trámites y las solicitudes de las titulares del Programa también genera movimientos de actualización en el padrón. A partir de 2005, como parte del proyecto de mejora continua, Oportunidades recibe las solicitudes de las familias beneficiarias por medio de una ficha “única” de atención, como parte de los procesos alineados y del nuevo modelo de atención basado en los CAR. La ficha se controla mediante el sistema con un folio y un código de barras para garantizar que las solicitudes sean atendidas a tiempo y en forma adecuada.

Las solicitudes que se presentan en la ficha pueden tener que ver con la corrección de datos de los integrantes, el cambio de titular, la reexpedición de apoyos monetarios, la reposición de la planilla de etiquetas para recoger los apoyos monetarios, el alta de nuevos integrantes, la reintegración de integrantes, la baja de integrantes, la reactivación de la familia y la reincorporación de la familia. La atención que se da a estos trámites incide sobre el padrón activo. Además en esta ficha el personal del Programa puede reportar situaciones como el fallecimiento de la titular o la solicitud de cambio de domicilio. La solicitud de atención se puede presentar durante el proceso de entrega de los apoyos, en los CAR, en los módulos y mesas de atención o en la Coordinación Estatal.

4.2 Aspectos tecnológicos

La operación de Oportunidades se basa en el desarrollo y la aplicación de tecnologías de la información y la comunicación y tiene como sistema central el SIIOP que maneja el padrón, la certificación de las corresponsabilidades (monitoreo de las condicionalidades) y la entrega de transferencias.

El soporte tecnológico incluye un conjunto de servidores en las oficinas centrales conectados en red con los sistemas de seguridad y respaldo que son la base del hardware sostienen a este sistema, que a partir de 2000 estableció su conexión en red con 31 oficinas de los estados de la república y a partir de 2004 estableció la conexión en red para ciertos procesos operativos con los 130 CAR existentes en el país.

La conectividad de la red es la base de la operación, que permite desarrollar procesos descentralizados de consulta, gestión, actualización, captura y registro de la información, así como mantener la seguridad en el procesamiento de 30 millones de transferencias individualizadas al año y la gestión de 1.200.000 trámites, además de permitir la impresión, la validación y la captura de los formularios de certificación de las corresponsabilidades: 272 mil formularios bimestrales de salud, 300 mil formularios bimestrales de educación y 6 millones de formularios anuales de inscripción para la generación del padrón de becarios.

Existen sistemas y servidores dedicados al manejo de los diferentes sistemas y bases de datos de operación del Programa y en particular de las bases de datos que constituyen el Sistema Integrado de Información e Identificación de Beneficiarios, que está constituido por los sistemas desarrollados por el personal informático de la CN, entre los cuales figuran:

- El SIG.
- La base de datos de la ENCASEH.
- La base de datos de la ENCRECEH.
- El Sistema Integrado de Información Operativa de Oportunidades (SIIOP), con todas sus aplicaciones para el manejo y la consulta del padrón, el registro de la certificación de las corresponsabilidades y la gestión de los listados para la entrega de las transferencias. Este sistema opera de modo descentralizado en las 32 coordinaciones estatales. El Sistema de Certificación Electrónica de Educación Media Superior (CEDEC), que permite el intercambio de

- información sobre la asistencia de los becarios de la educación media superior por medio de Internet, usando firma electrónica, así como su aplicación en algunas zonas y estados para el nivel de la educación básica y su aplicación piloto en algunas jurisdicciones de salud y unidades del IMSS-Oportunidades.
- El Sistema de Información Operativa (SIIO), que permite el acceso a los trámites de actualización del padrón, las consultas y el seguimiento de las fichas de trámites relacionados con el Padrón. Este sistema opera descentralizado en los 130 CAR del país.

4.3 Aspectos institucionales

Los recursos federales que se asignan a Oportunidades son considerados un subsidio federal, por lo que su ejercicio y su control debe cumplir con lo estipulado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal. Oportunidades es el primer programa que generó reglas de operación y cuenta con lineamientos detallados sobre su operación que regulan el manejo de la información contenida en su padrón y los mecanismos de certificación de las corresponsabilidades y de entrega de las transferencias.

El padrón activo de beneficiarios se entrega a la Dirección de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de la SEDESOL para ser integrado mediante un proceso informático al PUB de la SEDESOL. Esto permite realizar controles periódicos con el fin de detectar duplicidades en la entrega de los apoyos. En especial se busca identificar a aquellas familias que reciban apoyos de más de uno de los siguientes programas: el PASL a cargo de Liconsa, el PAL a cargo de Diconsa y el Programa Oportunidades, dado que sus objetivos son similares y las disposiciones normativas establecen que no deben existir duplicidades.

La SEDESOL formuló los lineamientos normativos para la integración, la operación y el mantenimiento de los padrones de los programas sociales. Estos lineamientos establecen cuáles son los datos mínimos con los que debe contar el padrón para poder ser confrontado con los de los otros programas. Esta necesidad deriva del hecho de que cada uno de los programas tiene su propia clave de identificación para sus familias o personas beneficiarias, dado que en México no se cuenta con una cédula única de identidad para toda la población. La LGDS ordena la construcción de un padrón único de beneficiarios aunque no determina si este debe ser utilizado como único procedimiento de acceso a los beneficios y los programas de la protección social.

La Ley de Población establece la creación de la Clave Única del Registro de Población (CURP), generada por el Registro Nacional de Población (RENAPO) perteneciente a la Secretaría de Gobernación. Sin embargo es todavía frecuente que muchas personas carezcan de esta clave, especialmente en las localidades rurales y en las zonas aisladas, así como en el caso de quienes no participan en los mercados formales. Pero quizá la debilidad principal sea que la CURP no tiene una utilidad práctica y el RENAPO no genera una “credencial” o un documento de identidad con fotografía que pueda utilizarse para realizar trámites y gestionar servicios.

El documento de identificación más utilizado en nuestro país es la credencial para votar con Fotografía, elaborada por el Registro Federal de Electores, perteneciente al Instituto Federal Electoral y regulado por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Este documento se integra en el campo de las disposiciones orientadas a lograr la transparencia electoral, que han ido avanzando en México como parte de la transición democrática y que, por la propia historia de este proceso, funcionan con base en un sistema de “candados” y regulaciones estrictas y sujetas a revisión, características propias de su objetivo como pieza fundamental del proceso electoral. Este documento es aceptado para la realización de todo tipo de trámites oficiales y privados, especialmente en el sistema bancario.²⁵

4.4 Transparencia del sistema

La información nominal se maneja con criterios de confidencialidad de acuerdo con lo establecido en la Ley de Información Estadística y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información que ordenan la protección de los datos personales. Los datos personales se utilizan exclusivamente para los fines de la operación del Programa, y la CN es la instancia encargada de la recolección y el resguardo de esa información. La CN establece módulos de consulta jerarquizada del padrón de beneficiarios, garantizando que ninguna persona no autorizada pueda realizar modificaciones en la información. Las consultas del padrón requeridas por otras instancias gubernamentales se llevan a cabo mediante la CN.

a integración, la administración y la actualización del padrón de beneficiarios de Oportunidades están a cargo de la CN, que es el único órgano facultado para realizar las altas, las bajas y los cambios resultantes del proceso de operación. A partir de la aprobación de la Ley de

²⁵ El proyecto para dotar a toda la población de una cédula única de identidad basada en la CURP, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación, enfrentó serios obstáculos por su costo y su logística, que aún no han podido ser subsanados.

Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que entró en vigencia en 2003, Oportunidades publica el listado de nombres de las titulares beneficiarias y de los becarios en su página de Internet. Durante los primeros años el listado se presentó en riguroso orden alfabético, con los datos organizados por municipio y estado. A partir de 2005, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) resolvió que el padrón debería presentarse organizado por localidad, por lo que a partir de esa fecha el padrón –incluyendo el monto de los apoyos entregados y las bajas y las altas, con los nombres presentados en orden alfabético– se encuentra disponible en Internet organizado por localidad, municipio y estado, como parte del Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) de Oportunidades.²⁶

4.5 Costos y financiamiento del sistema

El costo del SIIIB del Programa Oportunidades y, por consiguiente, del padrón único que integra la SEDESOL por medio de un proceso informático está incluido en el costo de operación de Oportunidades establecido para el cumplimiento de sus objetivos y el desarrollo de sus procesos sustantivos, por lo que no es posible desglosarlo con precisión.

En el costo de operación del Programa Oportunidades se incluyen:

- Los gastos relacionados con la realización, el registro y la captura de las encuestas, así como con su procesamiento informático posterior para la generación del padrón activo.
- Los gastos relativos a la realización de las encuestas de recertificación de las familias que cumplen tres años en el Programa, así como los gastos de su registro, captura y procesamiento.
- Los gastos de la impresión, la entrega y la posterior captura de los formularios de certificación de corresponsabilidades para más de 115 mil escuelas y más de 13 mil unidades de salud, así como los gastos implicados por los formularios necesarios para la inscripción de los becarios al inicio de cada ciclo escolar anual.

²⁶ El padrón puede ser consultado en el sitio web de Oportunidades. Disponible en: <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/>

- Los gastos vinculados con la operación y la inversión necesaria para contar con el soporte informático de todos los procesos, tanto de la operación del Programa como del manejo del sistema.
- Los gastos de personal, material de oficina, servicios de oficina (teléfono, luz, conectividad) y los gastos de viáticos, transporte y otros servicios necesarios para el desarrollo de las funciones a cargo de la Coordinación, en particular para la atención de las solicitudes de las titulares.
- Los estudios y el relevamiento de información muestral especializada para la evaluación de impacto.

No hay forma de desagregar con exactitud los costos correspondientes a cada uno de los procesos y sus implicaciones en relación con los potenciales costos del SIIIB, diferenciándolos respecto de los costos de la operación del Programa. En síntesis, en la estimación de los costos y su análisis todos los costos deben ser analizados desde la perspectiva de la operación del Programa Oportunidades, sus beneficios y sus impactos. De hecho, el costo de operación de Oportunidades, menor al 5% del presupuesto total del Programa, constituye uno de los más bajos del mundo. Dentro de ese 5% se incluye además el costo pagado a las instituciones liquidadoras encargadas de entregar las transferencias monetarias en efectivo cada dos meses a las 5 millones de familias beneficiarias, el cual casi absorbe 2 puntos porcentuales del costo operativo total.

El Cuadro 3 presenta la proporción de los costos operativos del Programa sin incluir aquellos pagados a las empresas liquidadoras para la distribución y la entrega directa de los recursos. Los costos operativos incluyen el resto de las partidas de gasto ejercidas por la CN, es decir, los gastos de personal, los gastos en materiales, los insumos y servicios generales y los costos de la evaluación.

Cuadro 3. Costos de operación del Programa Oportunidades, 2001-2005

Año	Costo Operativo (millones de dólares estadounidenses)	Total Programa (millones de dólares estadounidenses)	Costo operativo (en %)
2001	52,6	1229,7	4.3%
2002	57,3	1700,4	3.4%
2003	54,8	2233,4	2.5%
2004	84,9	2559,8	3.3%
2005	90,2	3284,3	2.7%

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Programa.

Nota: Los montos presentados para el período 2001-2004 corresponden al presupuesto ejercido. Los montos para el año 2005 corresponden al presupuesto modificado a noviembre de ese mismo año.

No hay datos desagregados sobre el costo de la recolección de la información necesaria para generar el padrón. En los informes presentados a la Cuenta Pública de la Coordinación se incluye información que permitir esbozar una aproximación, la cual se presenta en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Presupuesto asignado a la realización de encuestas del Programa Oportunidades, 2001-2004

Año	Presupuesto para realización de encuestas (millones de dólares estadounidenses)	Familias incorporadas	Costo unitario (dólares estadounidenses)
2001	16,9	870.000	19,4
2002	11,4	1.080.000	10,5
2003	2,2	176.000	12,5
2004	12,5	980.000	12,75

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Programa.

El costo unitario es indicativo y requiere mayor análisis dado que a partir de 2004 los procesos alineados incluyen la realización de las encuestas de recertificación, lo cual implica un mayor aprovechamiento de recursos que en años anteriores no fueron incluidos en este rubro. El financiamiento de la generación del padrón de Oportunidades y de su operación permanente proviene de la asignación presupuestal del Programa en su conjunto, en particular de los recursos asignados a la CN.

5. Sistemas de gestión

La gestión del padrón de Oportunidades constituye un proceso constante marcado por ciclos de dos meses. La gestión de la operación y de los procesos informáticos para lograr la entrega de las transferencias de manera regular y estable a la población beneficiaria tiene como instrumento central de ordenación y coordinación el “Calendario 1-2-3”.

El “Calendario 1-2-3” se creó en 2004 como parte de los procesos de mejora continua de calidad de la operación del Programa con el fin de garantizar la entrega oportuna de las transferencias a las titulares. A tal fin se identifican los procesos y la relación entre clientes y proveedores internos y externos, y se definen los tiempos necesarios para la realización de cada paso del proceso “justo a tiempo” así como las condiciones de su interacción y secuencia, utilizando herramientas informáticas de administración de proyectos.

El calendario permite:

- Reconocer y ordenar el ciclo bimestral que organiza la operación en su conjunto del Programa y la gestión del padrón como su columna vertebral para asegurar el proceso permanente de certificación de corresponsabilidades y la emisión de los listados de liquidación.
- Organizar la operación anual basada en el ciclo bimestral como un ciclo permanente y continuo, atendiendo los diferentes aspectos del flujo en todo momento para lograr el producto final a tiempo.
- Asignar los tiempos necesarios para los procesos realizados por los actores externos del Programa, como la distribución y la recuperación de los formularios por parte del sector salud y el sector educativo, así como los tiempos requeridos por las instituciones liquidadoras para la distribución de los recursos en todo el país, incluyendo el tiempo de impresión de los recibos (5 millones cada 2 meses) y los tiempos para el traslado, el conteo y el ensobrado del dinero.
- Incorporar el espacio y el tiempo requeridos para realizar los procesos de actualización del padrón en el momento previo a la emisión de los listados, aplicando las bajas previstas en las reglas de operación, así como la inclusión de los movimientos solicitados por las titulares.

- Programar en el marco del ciclo bimestral de trabajo en los CAR las actividades operativas derivadas de los procesos de actualización, como por ejemplo la entrega de nuevas planillas de etiquetas para el cobro de los apoyos monetarios a las titulares que las solicitaron (porque se les terminaron o las extraviaron) o la entrega de avisos sobre los resultados de la recertificación para las titulares que ya cumplieron con ese proceso.
- Definir puntos de control para prevenir a tiempo las fallas en el flujo de los procesos, de tal manera que el retraso en la recuperación de los formularios pueda ser resuelto a tiempo y las correcciones requeridas se apliquen oportunamente, evitando que las fallas se mantengan hasta la instancia final del proceso, cuando ya no hay tiempo de actuar.
- Ordenar los procesos anuales de trabajo, como la recertificación y la integración del padrón de becarios al inicio del ciclo escolar. Este último paso constituye el proceso masivo más complejo en cuanto a su volumen de actividades y formularios, y es el más complicado por los tiempos requeridos para lograr la oportuna inclusión de todos los estudiantes de las familias beneficiarias en el padrón activo a fin de poder emitir sus apoyos.

6. Sistema de seguimiento y evaluación

El Programa Oportunidades cuenta con los siguientes mecanismos e instrumentos de monitoreo y evaluación:

- Seguimiento de los indicadores bimestrales de gestión y resultados.
- Estudio de “puntos centinela” sobre la operación del Programa.
- Estudios de evaluación operativa y el estudio de evaluación anual sobre el cumplimiento de metas, el apego a las reglas y los costos a cargo de las instituciones externas previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación
- Evaluación de impacto a cargo de organismos externos.

6.1 Sistema de seguimiento de los indicadores de gestión y resultados

Desde su surgimiento en 1997, el Programa cuenta con un sistema de indicadores generados directamente por sus procesos operativos para dar un seguimiento permanente a su desarrollo.

Los indicadores, en su gran mayoría, son generados directamente como un reporte del SIIOP y en el caso de los referidos a la atención en salud son entregados por la Secretaría de Salud provenientes del Sistema de Información en Salud para Población Abierta (SISPA) para ser integrados a los reportes bimestrales. Los indicadores se publican en Internet cada dos meses, práctica anterior incluso a la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en la página web del programa.²⁷ Con estos indicadores se generan reportes bimestrales por entidad federativa y en el nivel nacional que permiten dar seguimiento a la evolución bimestral de la operación del programa.

6.2 Estudio de “puntos centinela” sobre la operación del Programa

En años recientes el sistema de monitoreo y evaluación de Oportunidades incluye también el seguimiento de aspectos centrales de la operación basado en un estudio de “puntos centinela” que, mediante cuestionarios relevados directamente en campo por medio de entrevistas a las titulares y al personal de las escuelas y las unidades de salud, así como por medio de cédulas de observación, permite detectar las condiciones de operación del Programa. A partir de 2004 el estudio se realiza con periodicidad semestral a una muestra nacional ponderada a partir de la recolección de información de 32 muestras estatales, con representación estadística. La representatividad estatal resulta muy importante dado que la provisión de los servicios de salud y de educación es responsabilidad de los gobiernos estatales, por lo que las acciones de mejora y corrección de los problemas detectados mediante los “puntos centinela” recaen en el ámbito de responsabilidad operativa de cada estado y constituyen una de las tareas de los Comités Técnicos Estatales del Programa, que vinculan a las autoridades educativas y de salud de cada estado con los responsables del Programa. El estudio de los puntos centinela recoge información sobre las condiciones y el funcionamiento de las unidades de salud, las escuelas y los puntos de entrega de los apoyos, incluyendo cuestionarios a los maestros y los directores, a los médicos y las enfermeras y a las titulares.

²⁷ La lista completa de los indicadores y los resultados de cada bimestre desde el año 2000 puede ser consultada en el sitio web de Oportunidades. Disponible en:
http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/indicadores_de_resultados

6.3 Evaluación externa de cumplimiento de metas, costos y apego a las reglas de operación y las evaluaciones operativas

Por disposición de la Cámara de Diputados, los programas sujetos a reglas de operación como Oportunidades deben entregar cada año un estudio de evaluación que revise el cumplimiento de las metas, los costos y el apego a las reglas de operación, realizado por instituciones académicas con prestigio y conocimiento de la materia. Estos estudios forman parte del sistema de evaluación del Programa, aun cuando revisten un carácter más formal y se realizan en cumplimiento de una disposición legal sobre la base de exigencias mínimas. Los informes anuales de estas evaluaciones junto con los estudios de evaluación de impacto del Programa se encuentran disponibles en el sitio web de Oportunidades.²⁸ Asimismo, en fecha reciente se han realizado algunas evaluaciones de los procesos operativos como parte del proceso de mejora constante de la operación del Programa.

6.4 Sistema de evaluación externa de impacto de Oportunidades

El Programa Oportunidades es conocido en el mundo por sus evaluaciones externas. De hecho, muchos expertos en el nivel mundial siguen hablando del Programa con su nombre previo, Progresá, debido a la amplia difusión de los estudios de los primeros años, realizados bajo la coordinación del Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés). La evaluación de Oportunidades se encuentra entre las más avanzadas, siendo modelo y referencia indispensable en el estado del arte de la evaluación de impacto de programas sociales. La evaluación de impacto utilizó modelos experimentales mientras el crecimiento gradual de la cobertura lo permitió, lo cual posibilitó la asignación aleatoria de un conjunto de localidades rurales o zonas urbanas de “control” para estudiar hogares con condiciones similares a las de los hogares incluidos en las localidades y las zonas urbanas incorporadas al Programa.

Un aspecto menos conocido pero igualmente relevante es que el sistema de evaluación de impacto también considera las evaluaciones cualitativas basadas en estudios etnográficos en profundidad a cargo del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Por su parte, los estudios cuantitativos de las evaluaciones de impacto utilizan los registros del SIIOP y las bases de datos incluidas en el padrón de Oportunidades como una de las

²⁸ Disponible en: <<http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/index.php>>.

referencias a ser consideradas en función de sus objetivos y sus hipótesis de trabajo. Además se benefician de los resultados de la Encuesta de Evaluación (ENCEL), realizadas a un panel de hogares en sucesivas mediciones semestrales durante los primeros tres, una encuesta de mediano plazo que se realizó en 2003 y una encuesta realizada en el 2007, a diez años de iniciado el Programa, aplicada a los hogares de las localidades rurales. En el caso de los hogares urbanos se realizaron cuatro relevamientos de información de la Encuesta de Evaluación Urbana (ENCEL URB). La evaluación indagó los impactos de Oportunidades en múltiples dimensiones como el estado nutricional de los menores, las mujeres en edad fértil y los demás integrantes del hogar; las condiciones de salud; la presencia de enfermedades; y los tratamientos recibidos. También obtuvo información por medio de la toma de muestras biológicas (de sangre y orina), así como mediante la realización de exámenes especializados para la evaluación del desarrollo cognitivo y los hábitos de los jóvenes y los adolescentes. Las evaluaciones midieron los impactos de la inscripción, la asistencia, la retención, la repetición, el avance de grado y el paso de nivel en el campo de la educación. Se realizaron estudios especiales sobre la presencia de violencia en los hogares, el consumo de alimentos y posibles aumentos del consumo de productos no deseables (tabaco, alcohol) derivados del cobro de las transferencias monetarias. En todos los casos se registraron impactos positivos.

Todos estos mecanismos permiten el monitoreo y la evaluación del padrón y del SIIIB de Oportunidades como parte sustantiva de la operación del Programa. Las evaluaciones operativas se concentran en el cumplimiento de las metas de cobertura y de la aplicación de los procedimientos previstos en las reglas de operación para la selección de las localidades, la identificación e incorporación de los hogares y la certificación de las corresponsabilidades para la entrega de las transferencias. Las evaluaciones operativas dan cuenta del cumplimiento de las metas de cobertura de Oportunidades en casi el 100% a partir del año 2001. La evaluación de la focalización en cuanto a su eficacia y su eficiencia muestra un buen desempeño. En la primera etapa (1997-2000) en que el Programa concentró sus esfuerzos únicamente en las localidades rurales la evaluación mostró tasas aceptables de subcobertura y fuga, especialmente en comparación con los resultados de métodos alternativos. Esta primera fase de evaluación reveló que el 79% de los beneficios del programa llegaron al 40% de los hogares más pobres en el país (Skoufias et al., 2000) y que el 58% de la ayuda llegó a una quinta parte de los hogares más pobres del país (Coady, 2001). La primera evaluación sobre la focalización del crecimiento de la

cobertura en las zonas urbanas presenta resultados positivos y plantea importantes recomendaciones para su mejora. Al lograr la cobertura del 100% de los municipios y alcanzar la meta prevista de cobertura de 5 millones de hogares, se realizaron diversos estudios para dimensionar la efectividad de la focalización lograda, así como para ubicar campos de mejora. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concluye que el campo de mejora radica en adecuar el modelo de puntajes a los criterios de medición de la pobreza por ingresos, en concordancia con el criterio fijado por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en 2003 y ratificado en 2007 por el Consejo Nacional de Evaluación (Regalía y Robles, 2006). El mismo estudio revela que la focalización total de Oportunidades (urbana y rural) se posiciona entre los diez mejores programas en lo que respecta a su capacidad para transferir recursos a los hogares más pobres de la población de acuerdo con datos de la ENIGH 2004. Con una cobertura superior a los 4 millones de hogares (alrededor del 20% de la población), el 70% de los recursos y el 64% de los beneficiarios del Programa corresponden al 40% más pobre.

Una primera revisión de los datos de la ENIGH 2006 muestra que la focalización es adecuada y que no debe establecerse únicamente sobre la base del ingreso. Más del 40% de los hogares beneficiarios corresponden al 20% más pobre y casi el 70% corresponde al 40% más pobre de la población. Otra aproximación puede realizarse con base en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) de 2006 ya que se trata de una encuesta que en su diseño muestral indaga con mayor precisión y profundidad las zonas de mayor marginación y concentración de la pobreza y que cuenta con información para clasificar a los hogares en estratos socioeconómicos que resulta compatible con las variables de identificación usados por Oportunidades.

De acuerdo con la ENSANUT 2006, “se observa que en el ámbito nacional el programa más focalizado a la población con mayores índices de pobreza es Oportunidades, el cual concentra alrededor de 74,5% de sus beneficiarios en hogares del tercil de nivel socioeconómico bajo” (Olaiz-Fernández et al., 2006). En el tercil con mejor nivel socioeconómico, Oportunidades tiene un 3,5% de cobertura. La misma encuesta indaga el desempeño de otros programas sociales de ayuda alimentaria que cuentan con padrón de beneficiarios. Un 60% de los beneficiarios del PAL pertenece al tercil más bajo y un 6% se ubica en el tercil más alto. En cuanto al PASL de Liconsa, el 21,5% de los beneficiarios de este programa pertenece al tercil más bajo y el 37,5 se encuentra en el tercil de mejor nivel socioeconómico (Olaiz-Fernández et al., 2006).

7. Conclusiones

1. *México presenta indudables avances en la institucionalidad y la calidad técnica de sus programas sociales.* México, un país de ingresos medios de la región de América Latina, padece altos niveles de pobreza y sobre todo de desigualdad. La focalización de los recursos en acciones bien diseñadas y ejecutadas de modo eficiente para transformar algunas de las causas que mantienen y perpetúan la pobreza estructural reviste una particular importancia, dado el carácter dual y excluyente de las economías de los países de la región. La creación del Progresá en 1997, hoy Oportunidades, constituye un cambio de paradigma muy importante. Se ha constituido en un ejemplo internacional, pionero entre los programas de transferencias monetarias condicionadas orientados a la acumulación de capital humano por parte de los hogares que viven en situación de pobreza en el nivel internacional.²⁹

Los programas focalizados que apoyan la permanencia escolar y el combate a la desnutrición y a las enfermedades básicas y curables que afectan a los más pobres no constituyen una medida alternativa al derecho universal a la educación, la salud y la alimentación y nutrición, sino que son un complemento indispensable. Las barreras de acceso, cuando se hace un esfuerzo tan importante como el realizado por México para generar espacios educativos y unidades de salud para garantizar el primer nivel de atención, pueden superarse con los programas de transferencias monetarias basados en criterios de corresponsabilidad.

2. *Sin embargo, no todos los programas funcionan como debieran y en ocasiones se observa que entre los objetivos declarados y el diseño y la implementación efectiva hay grandes distancias.* De hecho, en términos redistributivos, un estudio reciente del Banco Mundial, titulado *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno,*

²⁹ Evaluaciones independientes muestran los impactos logrados y los foros de expertos en diferentes partes del mundo comparten una visión positiva basada en la evidencia disponible. La multiplicación del “modelo” Oportunidades que hoy es promovido por el Banco Inter-Americano de Desarrollo y el Banco Mundial con el nombre genérico de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (CCT, por su sigla en inglés correspondiente a *Conditional Cash Transfers*) ha sido innegable.

muestra que el conjunto del gasto social, que ciertamente se incrementó en los últimos años, tiene un efecto igual a cero en su conjunto (Banco Mundial, 2004: 138). Esta mirada de conjunto se complementa al analizar la variación de las diferentes intervenciones, porque “algunos programas son altamente igualadores y otros altamente desigualadores” (Banco Mundial, 2004: 139). Los subsidios al ISSSTE y a las pensiones del IMSS y el subsidio eléctrico, por ejemplo, son profundamente regresivos. Oportunidades aparece nuevamente como el programa con el mejor efecto redistributivo.

3. *La evolución reciente de la multiplicación de programas y recursos para la protección social carece de instrumentos efectivos de focalización.* La estrategia de protección social en México está en proceso de construcción y se encuentra sujeta a debate. En los últimos años, y con mayor intensidad en el período 2007-2008, se generaron nuevas iniciativas de protección social para atender a población excluida de los beneficios de la seguridad social. La primera de ellas fue la creación del SPSS en el año 2003, mejor conocido como “Seguro Popular”. La generación de una pensión social no contributiva para adultos mayores residentes en las localidades rurales, así como la creación de un programa de guarderías para madres trabajadoras de las zonas populares, responde a un enfoque de protección social que funcionaría de modo paralelo a la seguridad social, sin que a la fecha se haya establecido un SIIIB que pueda ser usado por estos programas. El SIIIB en México muestra avances importantes y sólo se requiere voluntad política para articular los logros alcanzados hasta el momento y detener la dispersión de los esfuerzos y la proliferación de programas que cuentan con recursos escasos y diseños bien intencionados que muchas veces son poco eficaces, cuando no resultan totalmente sesgados por motivos políticos. La experiencia lograda por la Coordinación del Programa Oportunidades en la operación del sistema constituye un activo del país fundamental para completar el padrón único y desarrollar el SIIIB a fin de que este pueda ser utilizado no sólo por Oportunidades, sino también para focalizar los apoyos a la vivienda, planear la cobertura de la educación de adultos, promover la capacitación para el

trabajo y, por supuesto, para apoyar el desarrollo de los esquemas orientados hacia la población en situación de pobreza moderada o pobreza no estructural, que requiere intervenciones distintas de las que ofrece Oportunidades.

4. *La generación y el desarrollo del SIIIB como parte de la operación de un programa de la escala, el alcance y el presupuesto de Oportunidades reviste fortalezas y ventajas indudables, entre las que destacan las siguientes:* la eficacia y la eficiencia logradas al alinear los procesos de identificación con la incorporación y la gestión de los apoyos monetarios; la asignación presupuestal en relación con las metas de crecimiento del Programa y en proporción más que adecuada con respecto a los recursos a ser transferidos directamente a los hogares; la capacidad operativa posterior que permite lograr la actualización de la información y la verificación periódica de los datos, tanto mediante las tareas operativas propias del Programa, como la recertificación o la renovación de planillas de etiquetas para la entrega de los recursos, así como por medio de los incentivos a las familias a fin de que estas informen sobre cambios en la composición de su hogar para evitar sanciones por incumplimiento de la asistencia a las citas de salud o por modificaciones resultantes de migración, separación, muerte, etcétera; la verificación permanente y la supervisión de las pruebas de vida a fin de consolidar los datos sobre la identidad de las personas beneficiarias, procesos vinculados a la entrega de los recursos monetarios en un marco de desarrollo de acciones de seguridad especiales; el desarrollo del conocimiento y la gestión de la información para el diagnóstico de problemas y el análisis de tendencias o situaciones no previstas derivadas de la operación del Programa, que pueden ser estudiadas con base en la información disponible; y las potencialidades de la información a ser utilizada por otros programas e iniciativas, con un costo marginal que tiende a cero.
5. *Sin embargo, la inserción y la dependencia del SIIIB respecto del Programa también generan importantes limitaciones y debilidades, entre las que cabe mencionar las siguientes:* la dependencia de la cobertura del registro únicamente respecto de las localidades a ser atendidas y la programación para

la realización de nuevas encuestas en localidades ya atendidas en función de que se habiliten “espacios” para la incorporación de nuevos hogares al Programa; el hecho de que la definición de los datos a recolectar, las formas de registro de esos datos y la arquitectura informática para su acceso y procesamiento dependan de las necesidades y las prioridades operativas del Programa, establecidas en su inicio, lo cual dificulta en principio su uso para fines distintos; el sello de imagen del sistema como propiedad de un programa que en los ambientes políticos no siempre es aceptado incluso por otras entidades del mismo gobierno y cuya utilización causa incluso mayor recelo en entidades de gobiernos locales de diferente signo político.

6. *Las siguientes definiciones usadas en el diseño y la operación del padrón de Oportunidades constituyen buenas prácticas por sus resultados y su costo-beneficio, de acuerdo con la información y los análisis disponibles:* la priorización de las localidades que presentan los mayores niveles de marginación y concentración de pobreza en caso de que el crecimiento de la cobertura sea gradual; el barrido censal de las localidades con menor densidad de población; la combinación de procedimientos para la atención a la demanda y de procedimientos de barrido total usando información de microzonas, como las manzanas, para la atención de las zonas urbanas; y la generación de un proceso logístico, operativo e informático para la gestión de la información que permita la verificación del cumplimiento de las responsabilidades de los hogares como base para la emisión de los listados de liquidación para la entrega de apoyos.
7. *De los avances del SIIIB en México y su aplicación en otros países se pueden extraer importantes lecciones para los sistemas de información de los programas sociales. Entre ellas se encuentran:* evitar la aplicación de un cuestionario muy largo que incluya una gran cantidad de información que después no es utilizada por el programa o por otras áreas del gobierno responsables de las políticas y los programas sociales (como sucedió en el caso de Oportunidades); evitar el uso de la focalización geográfica como criterio primero de elegibilidad e incorporación de los hogares, pues conlleva

el riesgo de que resulten excluidos hogares en condiciones similares de pobreza que vivan fuera de las zonas focalizadas; evitar el uso de la focalización geográfica como procedimiento único para la selección de los hogares en algunas zonas que presentan altas concentraciones de pobreza. Esta decisión, que se justifica en el corto plazo por el costo-beneficio de la focalización de hogares, condiciona los logros futuros al menos en dos sentidos: asume de entrada un porcentaje cada vez más alto de errores de inclusión y, especialmente, condiciona el crecimiento en el futuro a la decisión de aplicar puntos de corte para la focalización diferentes en otras regiones del país.

En resumen, el sistema de identificación e información de beneficiarios de Oportunidades fue diseñado para servir a la ejecución del Programa y contribuir al cumplimiento de sus objetivos. Esto genera algunas limitaciones que es preciso analizar. Sin embargo, pese a estas limitaciones derivadas de su objetivo y su uso operativo, el sistema de Oportunidades constituye la principal base de datos del país sobre las zonas geográficas marginadas y la población en situación de pobreza, especialmente aquella que se encuentra en situación de pobreza extrema y particularmente la que padece problemas de pobreza estructural más que de pobreza temporal derivados de shocks que afectan las fuentes de ingresos.

Anexo:Cuadro 1. Procedimientos e instrumentos para la integración de los registros de beneficiarios incluidos en el Padrón Único de Beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Social

	Focalización y selección de Beneficiarios	Recolección de la información	Integración del padrón	Período de inclusión
Oportunidades	La selección de beneficiarios se realiza en dos etapas: 1. Selección de localidades. 2. Selección de familias en situación de pobreza mediante la evaluación de las características socioeconómicas.	Se aplica a todos los hogares en las localidades rurales. En localidades mayores a 15 mil habitantes se usa un método combinado. Se obtiene información sobre las características socioeconómicas y demográficas de cada uno de los miembros del hogar, sus condiciones de vida y el equipamiento de las viviendas.	El padrón base de beneficiarios contiene la información de la cédula de identificación de todos los hogares de las localidades seleccionadas. El padrón activo de beneficiarios de Oportunidades está compuesto por las familias incorporadas al Programa. Este padrón se actualiza constantemente, mediante la baja de las familias que no cumplen con la corresponsabilidad, las altas y bajas de integrantes del hogar y la recertificación.	Las familias beneficiarias que cumplan tres años como beneficiarias del Programa están sujetas al proceso de recertificación, que reevalúa sus características socioeconómicas. Las familias que permanecen en situación de pobreza extrema se mantienen en el programa, las familias que superan el puntaje pero se encuentran por debajo de la línea de pobreza patrimonial se incorporan al Esquema Diferenciado de Apoyo, y las familias que superan el umbral de pobreza son dadas de baja del Programa.
Programa de Abasto Social de Leche (PASL)	La identificación de hogares beneficiarios se realiza sobre la base de las solicitudes de incorporación presentadas en cada punto de venta.	Los responsables de los puntos de venta (que no son empleados de Liconsa) aplican un estudio socioeconómico del hogar que es entregado a Liconsa para su calificación y potencial aceptación.	El padrón de beneficiarios se integra con la información del estudio socioeconómico.	La temporalidad o permanencia de la familia en el Programa depende de que la familia tenga un miembro en alguno de los grupos objetivo del Programa.

	Focalización y selección de Beneficiarios	Recolección de la información	Integración del padrón	Período de inclusión
Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	<p>El Programa opera en localidades de hasta 2.500 habitantes de alta y muy alta marginación, donde no opere Oportunidades. Se recolecta información socioeconómica y demográfica de los hogares a partir de la cual se establece si estos se encuentran en situación de pobreza y si son susceptibles de ser incorporados al Programa. En los primeros años se incorporaron de modo general los hogares situados en las localidades seleccionadas (focalización geográfica).</p>	<p>Cédulas de información socioeconómica</p>	<p>El padrón de beneficiarios se integra con la información del estudio socioeconómico</p>	<p>El Programa no lo establece.</p>
Programa de Empleo Temporal (PET)	<p>El Programa opera en localidades rurales con alta y muy alta marginación y se basa en un enfoque estacional contracíclico en períodos en que no se generan empleos en esas zonas. Las solicitudes de incorporación al Programa pueden realizarse de manera individual o en grupo. El Programa opera mediante autofocalización al cubrir jornales equivalentes al 80% del salario mínimo vigente.</p>	<p>Solicitud de incorporación y proyectos elaborados por personal de los gobiernos municipales o estatales o de las delegaciones federales de las secretarías involucradas en el Programa (Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Secretaría de Desarrollo Social).</p>	<p>Registro de beneficiarios (solamente contiene la información para la identificación del beneficiario).</p>	<p>El período de inclusión en el Programa se establece de acuerdo con la duración de la obra de infraestructura básica o productiva que esté en desarrollo en cada ocasión (por obra y proyecto).</p>

Bibliografía

- Banco Mundial. 2004. *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*. México, DF: BM.
- Castañeda, T., y K. Lindert. 2005. “Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and the United States”. Washington, DC: Banco Mundial.
- Coady, D. 2001. *An evaluation of the distributional power of PROGRESA’s cash transfers in Mexico*. Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper 117. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Consejo Nacional de Población. 2006. “Índices de marginación 2005”. CONAPO, Secretaría de Gobernación.
- Diconsa. 2006. “Libro blanco del Programa de Apoyo Alimentario”. Disponible en: www.diconsa.gob.mx
- Hernández F., D., M. Orozco C., y S. Vázquez B. 2005. “La focalización como estrategia de política pública”. Serie Documentos de Investigación No 15. Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL. Noviembre.
- Hernández, B., J.E. Urquieta, F. Meneses, et al. 2003. “Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades a las reglas de operación. Evaluación de resultados de impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, INSP.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2004. “Ley General de Desarrollo Social”. Disponible en: www.normateca.gob.mx.
- Meneses, F., M. Hernández, M.C. Baltazar, et al. 2005. “Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades a las reglas de operación”. En: B. Hernández, y M. Hernández, (Eds.). *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, INSP.
- Meneses, F., M. Hernández, M.M. Téllez, et al. 2005. “Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las reglas de operación 2004”. México, DF: Colegio Mexiquense.
- Olaiz-Fernández, G., J. Rivera-Dommarco, T. Shamah-Levy, et al. 2006. “Encuesta Nacional de Salud y Nutrición”. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, INSP. <http://www.insp.mx/ensanut/>

- Oportunidades. 2005. "Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las reglas de operación". México, DF: Colegio Mexiquense.
- Oportunidades. 2006. "Evaluación de cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las reglas de operación" México, DF: Colegio Mexiquense.
- Presidencia de la República. 2006. "VI Informe de Gobierno". México DF.
- Regalía F., y M. Robles. 2006. "La focalización de Oportunidades. ¿Existe un margen de mejora?". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2006. "Presupuesto de Egresos de la Federación 2006: VI Informe de Labores". SHCP.
- Skoufias, E., B. Davis B., y J.R. Behrman. 2000. "La evaluación de la selección de hogares beneficiarios en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)". En: A. Escobar L. y M. González de la Rocha, (Comps.). *Más Oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. México, DF: Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, Programa de Educación, Salud y Alimentación.
- Torres, G., (Coord.). 2006. *Sinergias con Oportunidades*. México, DF: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS.

Lista de siglas y acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAR	Centros de Atención y Registro
CCT	<i>Conditional Cash Transfers</i> (Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas)
CECASOEH	Cédula de Características Socioeconómicas del Hogar
CEDEC	Sistema de Certificación Electrónica de Educación Media Superior
CIESAS	Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social
CN	Coordinación Nacional
CNDS	Comisión Nacional de Desarrollo Social
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
CURP	Clave Única del Registro de Población
DGAO	Dirección General de Atención y Operación
ENCASEH	Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares
ENCASURB	Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares Urbanos
ENCEL	Encuesta de Evaluación
ENCEL URB	Encuesta de Evaluación Urbana
ENCRECEH	Encuesta de Recertificación de los Hogares
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
FONART	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
FONDEN	Fondo Nacional para Desastres Naturales
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAPAM	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
PAL	Programa de Apoyo Alimentario
PASL	Programa de Abasto Social de Leche
PET	Programa de Empleo Temporal
PIBAI	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas
PMT	<i>Proxy Mean Test</i>
POT	Portal de Obligaciones de Transparencia
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PUB	Padrón Único de Beneficiarios
RENAPO	Registro Nacional de Población
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCHP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SIG	Sistema de Información Georreferenciado
SIIB	Sistema Integrado de Información e Identificación de Beneficiarios
SIIO	Sistema de Información Operativa
SIOP	Sistema Integrado de Información Operativa de Oportunidades
SIIPET	Sistema Integral de Información del Programa de Empleo Temporal
SISPA	Sistema de Información en Salud para Población Abierta
SPSS	Sistema de Protección Social en Salud
SSA	Secretaría de Salud