

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



IMPORTANCIA DE LAS HABILIDADES ANALÍTICAS EN LA OPERACIÓN DE
PROGRAMAS SOCIALES: EL CASO DEL PROGRAMA FAMILIAS FUERTES
SALARIO ROSA EN EL ESTADO DE MÉXICO 2018-2020

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

JULIO CÉSAR BAUTISTA HERNÁNDEZ

DIRECTORA DE LA TESINA: MTRA. CYNTHIA L. MICHEL SAHAGÚN

Dedicatoria

A mis padres, quienes siempre han confiado en mi.

A mis hermanos, Daniel y Fernando. Gracias por hacer la vida más alegre.

Agradecimientos

A los profesores del CIDE, de cada uno me llevo un aprendizaje valioso.

Agradezco especialmente a mi directora de tesina, la profesora Cynthia Michel. Gracias por su apoyo, paciencia y recomendaciones. Gracias por ayudarme a transitar de una idea a un hecho.

También, agradezco al profesor David Arellano por escucharme cuando lo necesitaba y al profesor Itza Curiel por creer en mi.

Agradezco a mis compañeros de la maestría por acompañarme en este viaje de (re) construcción llamado MAPP.

Agradezco a Rubén, Antonio, César, Rafael y Javier por hacer que la estancia en el CIDE siempre fuera más divertida.

A los mexicanos, quienes con sus impuestos hicieron posible mi estancia en tan maravilloso lugar. Espero poder devolver con creces todo lo que me han dado.

Resumen

El espíritu de la política social está en la eterna búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Para que eso suceda, es necesario que desde el gobierno sea posible caracterizar e identificar a la población objetivo y, posteriormente, focalizar los beneficios hacia los ciudadanos que más los necesiten. Para que las intervenciones del gobierno cumplan su objetivo, el uso de recursos y habilidades de análisis es fundamental.

El programa Familias Fuertes Salario Rosa forma parte de un conjunto de programas creados por el Gobierno del Estado de México que buscan mejorar las condiciones de vida de mujeres de 18 a 59 años en situación de pobreza. En esta investigación se describe cómo las variaciones entre los objetivos planteados y los resultados observables pueden explicarse bajo la óptica de las capacidades de política. Para hacerlo, se analizan las habilidades y recursos analíticos que influyen en la operación del programa Familias Fuertes Salario Rosa.

El marco analítico consta de cuatro elementos: los mecanismos de obtención de información que utiliza el programa Familias Fuertes Salario Rosa; si existen y cómo funcionan los espacios para el análisis de la información; los mecanismos de intercambio de información entre agencias que usa el programa; así como la calidad y periodicidad en que se actualiza la información.

Los hallazgos sugieren que los recursos y habilidades de análisis utilizados por el CEMyBS en la operación del programa, difieren de lo descrito por la literatura de capacidades de política. En la investigación se encuentra que a pesar de que el programa Familias Fuertes Salario Rosa es un programa que cuenta con un presupuesto significativo, con los recursos para llegar a la población objetivo y soporte político; no se puede asegurar que el programa entrega los beneficios a las personas que más los necesitan debido al uso deficiente de los recursos y habilidades de análisis por parte del CEMyBS.

Lista de abreviaturas

CEMyBS	Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social
CIEPS	Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social
ESR	Estrategia Salario Rosa
FFSR	Familias Fuertes Salario Rosa
OSFEM	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México
PBE	Política Basada en Evidencia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PUB	Padrón Único de Beneficiarios
SEDESEM	Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México

Índice

Introducción	1
1. Las habilidades analíticas: una dimensión de las capacidades de política	4
1.1 Habilidad analítica	6
2. Marco analítico	9
2.1 Mecanismos de obtención de información	11
2.2 Espacios para el análisis de la información	13
2.3 Mecanismos de intercambio de información entre agencias	14
2.4 Actualización y calidad de la información	15
3. Metodología	17
3.1 Técnicas de recolección de datos	17
4. Programa de Desarrollo Social Familias Fuertes Salario Rosa	20
5. Habilidades analíticas organizacionales y el programa Salario Rosa	28
5.1 Mecanismos de obtención de información	28
5.2 Espacios para el análisis de la información	30
5.3 Mecanismos de intercambio de información entre agencias	31
5.4 Actualización y calidad de la información	33
6. Implicaciones de política	36
Conclusiones	39
Fuentes de consulta	41
Anexo metodológico	46

Índice de tablas

Tabla 1. Matriz de capacidades de política	5
Tabla 2. Operacionalización	18
Tabla 3. Presupuesto destinado al Pilar Social en el Estado de México	22
Tabla 4. Programas de la Estrategia Salario Rosa	23

Índice de gráficas y figuras

Figura 1. Matriz de la capacidad analítica en tres niveles	11
Grafica 1. Presupuesto del Salario Rosa	25

Índice de mapas

Mapa 1. Porcentaje de población en situación de pobreza, Estado de México 2015	20
Mapa 2. Población en situación de pobreza, Estado de México 2015	21
Mapa 3. Distribución de beneficiarias del programa Familias Fuertes Salario Rosa, Estado de México 2018-2020.....	26

Introducción

Amalia es una mujer de 45 años, vive en una de las zonas con mayor proporción de personas viviendo en pobreza del Estado de México, cuida a sus tres hijos mientras su marido sale a buscar trabajo porque por la pandemia lo corrieron de la fabrica donde trabajaba, ella es diabética y no recibe ningún apoyo gubernamental. Unas vecinas le comentaron que existe un programa estatal denominado Salario Rosa para mujeres pobres. Amalia sonríe, pero no conoce dónde registrarse para acceder al programa. Las mismas vecinas le comentan que es a través de una líder local que se encarga de hacer todo el trámite por ellas. Más tarde, Amalia busca a la mujer y la encuentra, le pide que de favor la registre en el programa. La líder le responde que sí, que solo requiere sus datos personales y copia de su identificación oficial, CURP y comprobante de domicilio. Amalia entrega todos los documentos y se marcha a su hogar. Pasadas algunas semanas Amalia busca a su representante y ella le comenta con indiferencia que no fue seleccionada para el programa. “Quizás no soy tan pobre como pensaba, ojalá se las den a quienes de verdad les haga falta” pensó. Y se fue al tianguis a buscar unas hierbas que le quiten el dolor de la espalda, mismo que aparece cuando Amalia no toma sus medicinas para la diabetes. Ya en el tianguis, prefiere comprar medio kilo de plátano para sus tres hijos y piensa: “yo creo que mañana se me quita el dolor, mejor les hago un licuado a mis niños”.¹

Como Amalia, en el Estado de México habitan cerca de 2 millones 413 mil 345 mujeres de 18 a 59 años. Ellas mantienen ingresos inferiores a la línea de pobreza por ingresos, además de realizar trabajo no remunerado. El gobierno estatal ha desplegado una estrategia para reducir los niveles de pobreza, marginación y vulnerabilidad de las mujeres de la entidad, el resultado se denomina: Estrategia Salario Rosa. Esta iniciativa se compone de nueve programas, mismos que son implementados por siete dependencias responsables de entregar beneficios focalizados a mujeres de 18 a 59 años que habiten en el Estado de México y vivan en condiciones de pobreza, se dediquen al trabajo del hogar y no perciban remuneración alguna por ello. Los beneficios de los nueve programas son de dos tipos: monetarios (2,400 pesos bimestrales hasta por 6 ocasiones) y de servicios (cursos de capacitación para el autoempleo, cursos para buscar trabajo y asesoría jurídica o psicológica).

¹ La historia esta basada en entrevistas con beneficiarias y no beneficiarias del programa Salario Rosa, por motivos de privacidad se uso un nombre e historia ficticios.

Desde el gobierno se conocen los porcentajes de mujeres en condiciones de pobreza por municipio, pero no se conoce dónde están o quiénes son. Para que la estrategia funcione, las dependencias deben utilizar los recursos y habilidades que tienen para recabar información, procesarla, compartirla entre las agencias que conforman la estrategia y monitorear los cambios en la situación socioeconómica de las beneficiarias a través del tiempo. Todo esto para verificar si la estrategia ha cumplido con su propósito y, si realmente puede concluirse, que ayuda a reducir los niveles de pobreza, marginación y vulnerabilidad en la entidad mexiquense.

Esta investigación se enfoca en el análisis de las habilidades y recursos a nivel organizacional que despliega el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMyBS) para recabar información, analizarla y compartirla con otras dependencias, con el fin de identificar y caracterizar a la población objetivo del programa Familias Fuertes Salario Rosa. Se elige al programa Familias Fuertes Salario Rosa por ser el de mayor alcance, presupuesto y popularidad de entre los nueve que conforman la estrategia. Para hacer este análisis se utiliza el marco teórico sobre las habilidades analíticas de las organizaciones, mismas que son consideradas como una de las dimensiones de las capacidades de política. En efecto, Wu, Ramesh y Howlett (2015) distinguen tres dimensiones en las capacidades de política: analítica, operacional y política. De acuerdo con los autores, estas pueden ser observadas en tres niveles: individual, organizacional y sistémico.

Los hallazgos sugieren que los recursos y habilidades utilizados por el CEMyBS, que es la dependencia ejecutora del programa, difieren de lo descrito en el modelo teórico planteado por Wu, Ramesh y Howlett (2015). En la investigación se encuentra que a pesar de que el programa Familias Fuertes Salario Rosa es un programa que cuenta con un presupuesto significativo, con los recursos para llegar a la población objetivo y soporte político; no se puede asegurar que entrega los beneficios a las personas que más los necesitan debido al uso deficiente de los recursos y habilidades de análisis por parte del CEMyBS.

Por ejemplo, en la operación del programa no se verifica la información que se captura de parte de las beneficiarias, ni se actualiza dicha información, por lo que le resulta imposible al CEMyBS verificar que el programa esté beneficiando a la población objetivo; también, como resultado del desuso de los recursos para analizar y verificar la veracidad de la información, hay evidencia de que se tienen datos falsos en las bases de datos del CEMyBS; otro ejemplo tiene que ver con los mecanismos con los que el CEMyBS recaba la información de las beneficiarias,

ya que se constituyen como meros receptores de información y no tienen la posibilidad de identificar desde el gobierno a las beneficiarias potenciales. Como consecuencia, el registro al programa debe realizarse por la interesada, asumiendo que conoce cómo utilizar los mecanismos de registro que despliega el Consejo, lo cual, de acuerdo con las entrevistas realizadas, no sucede. Asimismo, existe la posibilidad de que el proceso de registro de las beneficiarias se vea capturado por actores ajenos al aparato gubernamental que fungen como vínculo entre los mecanismos de registro del CEMyBS y las potenciales beneficiarias.

Esta investigación se estructura de la siguiente manera: En el primer capítulo, se describe qué son las habilidades analíticas y la forma en la que moldean el diseño y operación de las políticas públicas. En el segundo capítulo, se describe el marco analítico empleado para observar las habilidades y recursos analíticos en la operación del programa Familias Fuertes Salario Rosa. En el tercer capítulo, se explica la metodología que se utilizó en esta investigación. El cuarto capítulo, tiene la finalidad de sumergir al lector en el contexto en el que se desenvuelve esta investigación. Aquí se explica cómo se encuentra el Estado de México en términos de pobreza y, después, qué es el Salario Rosa. En el quinto capítulo se describen los hallazgos del estudio y la variación de estos con la literatura utilizada en la investigación. En el sexto capítulo se presentan las implicaciones de política que derivan del análisis de la configuración de recursos y habilidades analíticas utilizados por el CEMyBS en la operación del programa Familias Fuertes Salario Rosa. Finalmente, en el último capítulo se presentan las conclusiones de esta investigación.

1. Las habilidades analíticas: una dimensión de las capacidades de política

Hoy en día, el Estado es un actor que enfrenta retos cada vez más complejos y, por tanto, requiere desplegar un mayor nivel de habilidades y capacidades que le permitan atender problemas en contextos complejos: de déficit fiscal, vulnerabilidad institucional y redes de gobernanza (Lodge y Wegrich 2014). Estas habilidades deben permitir a los gobiernos generar y analizar información de las condiciones actuales para diseñar respuestas eficaces, pero también para poder realizar proyecciones futuras.² Esto es especialmente relevante en un contexto en el que existe desconfianza de la ciudadanía respecto al grado de conocimiento de la realidad que pueden obtener los gobiernos de sus cuerpos burocráticos, dado que este conocimiento se ha desarrollado más allá de las fronteras gubernamentales (Lodge y Wegrich 2014).

Además, se debe añadir que las políticas públicas no se desarrollan en el vacío, sino en medio de una compleja red de actores, instituciones y niveles de gobierno (Parsons 2004). Eso significa que la tarea de los gobiernos, de desarrollar políticas bien diseñadas, no puede estar limitada a diseñar políticas basadas en evidencia (PBE), sino que deben partir de un modelo centrado en datos para continuar con uno de gestión del conocimiento y aprendizaje organizacional, que les permita enfrentar de forma más coherente la incertidumbre de la realidad social (Parsons 2004).

Dicho de otra forma, el contexto actual requiere de gobiernos con capacidades de política, susceptibles de diseñar intervenciones acordes a las particularidades de los problemas públicos y usar de manera efectiva los recursos disponibles. Las capacidades de política son clave para generar un diagnóstico del entorno social, así como para obtener información, analizarla, evaluar alternativas y generar respuesta de políticas adecuadas (Tiernan 2007).

Las capacidades de política así entendidas, entonces, ponen en el centro a la naturaleza y calidad de los recursos disponibles para revisar, formular e implementar políticas, así como las prácticas y procedimientos mediante los que se movilizan y utilizan estos recursos dentro y fuera del servicio público (Wu, Ramesh, y Howlett 2015). Así, las capacidades de política constituyen “el conjunto de habilidades y recursos, o competencias y capacidades, necesarios para realizar funciones de política” (Wu, Ramesh, y Howlett 2015, 166; traducción propia).

² Lodge y Wegrich mencionan un conjunto de capacidades administrativas que necesitan los gobiernos para cumplir con sus funciones. Estos autores describen cuatro habilidades que son: la capacidad analítica, la capacidad para entregar bienes y servicios, la capacidad regulatoria y la capacidad de coordinación. Véase Martin Lodge y Kai Wegrich Ed. *The problem-solving capacity of the modern state* (New York: Oxford University Press, 2014).

Acorde con Wu, Ramesh y Howlett (2015), existen tres grandes dimensiones que componen las capacidades de política, a saber: la dimensión analítica, operacional y política. Yan y Saguin (2021, 4) explican que la dimensión analítica está relacionada con la generación de inteligencia sobre la ciudadanía, mientras que la dimensión operacional se relaciona con el uso apropiado de instrumentos y arreglos para resolver problemas de política pública (Bali et al. 2019, citado en Yan y Saguin 2021, 5) y, finalmente, la dimensión política se refiere a la habilidad y recursos que le permiten a la organización participar dentro del sistema con legitimidad, así como reconciliar diferencias políticas (Bali et al. 2019, citado en Yan y Saguin 2021, 5).

En el trabajo de Wu, Ramesh y Howlett (2015) se explica que, las capacidades de política se pueden observar en tres diferentes niveles para cada dimensión: el nivel individual, el organizacional y el sistémico. Estos autores explican que los tres niveles, en combinación con las dimensiones analítica, operacional y política, dan origen a nueve configuraciones o tipos básicos de capacidades.

Tabla 1. Matriz de capacidades de política

<i>Dimensión / Nivel</i>	Individual	Organizacional	Sistémico
<i>Analítica</i>	Capacidad de los individuos de acceder y aplicar conocimientos técnicos, científicos y técnicas analíticas, para poder diseñar e implementar políticas de manera eficiente y rentable.	Disponibilidad de personas con habilidades analíticas; Existencia de una maquinaria y procesos para recopilar y analizar datos; Compromiso organizacional con políticas basadas en evidencia, si se desea que sean efectivas.	Estado general de las instalaciones científicas, estadísticas y educativas en una sociedad que permite a los responsables políticos y funcionarios acceder a información de alta calidad para llevar a cabo sus funciones analíticas y de gestión.
<i>Operacional</i>	Capacidad de los gerentes individuales para realizar funciones de gestión estratégica, liderazgo, comunicación, negociación, resolución de conflictos, gestión	La relación de las agencias con las instituciones y actores legislativos, así como con la capacitación y las aspiraciones de los servidores públicos.	Niveles de confianza y comunicación intra e interorganizacionales; Sistema fiscal adecuado para financiar programas y proyectos.

	financiera y presupuestación.		
<i>Política</i>	Conocimiento y experiencia política o "perspicacia política" para comprender las necesidades y posiciones de las diferentes partes interesadas; tener un juicio de viabilidad política; y mostrar habilidades de comunicación.	Capacidad de la agencia para desarrollar relaciones de aprendizaje con socios de gobernanza y el público, así como para acceder a formuladores clave de políticas; y obtener el apoyo de los políticos para los programas y proyectos de la agencia.	Nivel de participación pública en el proceso de políticas, nivel de confianza pública, presencia de un estado de derecho y un sistema judicial transparente.

Fuente: Wu, Ramesh, y Howlett 2015, traducción propia.

Los nueve tipos básicos de capacidades funcionan como una guía para conocer cómo la interacción entre los individuos, la organización y el sistema, modela la forma en que se conciben e implementan las políticas públicas, así como el efecto que esta interacción tiene en los resultados finales. La configuración entre dimensión y nivel ayuda a observar cómo los gobiernos utilizan los recursos que tienen y hasta qué punto estos limitan su capacidad de acción.

Entender la forma en la que los gobiernos utilizan sus recursos disponibles para construir políticas basadas en evidencia, diagnosticar la realidad social e intervenir en ella, mientras se desenvuelven en un contexto de desconfianza, complejidad y escasez económica, demanda, sobretodo, de gobiernos con habilidades analíticas. Es decir, de gobiernos capaces de caracterizar a la población y utilizar la información generada para el desarrollo e implementación de políticas públicas.

1.1 Habilidad analítica

Contar con habilidades analíticas les permite a los gobiernos enfrentar de mejor manera la complejidad del entorno. Cada vez es más común la discusión sobre su desarrollo ya que, como explica Howlett (2009), desarrollar estas habilidades de análisis permite a los gobiernos adquirir y procesar conocimientos, para incluirlos en el proceso de políticas que se desarrolla en un contexto cambiante y que, hoy en día, exige más evidencia en la construcción de las intervenciones.

La relevancia de la dimensión analítica no solo radica en la posibilidad de crear un cuerpo de inteligencia útil para construir PBE, sino que sus efectos son más amplios: sirve para promover la confianza entre actores individuales y organizaciones. Los primeros, evalúan a las políticas con base en sus resultados y, a nivel sistema, el uso de evidencia sirve para facilitar la transparencia y credibilidad necesarias para que los estados-nación cooperen en temas que requieren coordinación global (Hsu 2015).

Aunque la importancia de la capacidad analítica como nicho de inteligencia para los gobiernos es reciente en su conceptualización, no lo es así en su uso. Por ejemplo, la popularidad de las PBE cobró fuerza en 1999, cuando el primer ministro inglés Tony Blair introdujo el concepto de PBE y decidió que la formulación de políticas debía incluir información de alta calidad. Esta información podía provenir de diferentes fuentes: nacionales, internacionales, del gobierno, de expertos o de *stakeholders*. En ese contexto, la diversidad era necesaria para que las intervenciones tuvieran realmente identificado el problema, la población objetivo, las opciones de intervención y la manera de corroborar su efectividad (UK Strategic Policy Making Team 1999). En otras partes del mundo también ocurría algo similar. Por ejemplo, en Canadá desde 1970 se había intentado que las políticas tuvieran un análisis previo y, mas recientemente, que existiera una distribución homogénea de las capacidades analíticas entre las distintas agencias que componían al gobierno (Howlett 2009).

La creación de información y evidencia para la toma de decisiones, influye positivamente en el diseño de las políticas públicas, ya que pone sobre aviso al tomador de decisiones acerca de los puntos débiles de la intervención. En ese sentido, Flores-Crespo (2013) expone la importancia de contar con evidencia para tener la posibilidad de incorporarla al diseño o cambio de políticas, específicamente las relacionadas con la mejora educativa en México. Sin embargo, el autor explica que esto no debe implicar un uso exclusivo de datos o resultados numéricos sin contexto, ya que existe diversidad en la evidencia con la que puede contar un gobierno, a saber: el conocimiento político, el análisis técnico-científico y la experiencia práctica.

Aunque los estudios empíricos sobre la importancia de la capacidad analítica son recientes, y sin un marco analítico generalizado, muestran cómo la configuración de las habilidades analíticas en los niveles individual, organizacional y sistémico se relacionan con el

desempeño de las políticas públicas, el desarrollo de otras habilidades y con las posibilidades que tiene el gobierno para enfrentar situaciones de incertidumbre.

Al respecto, algunos autores como Howlett, Stedman y Wellstead (2011) han analizado cómo una capacidad analítica débil impacta en la calidad de los datos con los que se construyen las políticas públicas en Canadá y cómo esta deficiencia tiene resultados distintos según el nivel de gobierno que las implemente. En su investigación, también, muestran cómo los analistas de políticas de diferentes niveles de gobierno comparten ciertos valores y orientaciones hacia su trabajo, por lo que los autores sugieren que el punto de enfoque de futuras intervenciones del gobierno debería estar en la construcción de cuerpos de analistas con una capacitación homogénea.

Otros autores como Hsu (2015) han analizado empíricamente cómo la capacidad analítica es un elemento necesario en la articulación de estrategias contra los problemas ambientales, así como para el monitoreo del progreso de acuerdos y políticas que los gobiernos del mundo han adoptado conjuntamente para superar problemas ambientales. También, Pattyn y Brans (2015), a través del análisis de organizaciones públicas en Bélgica, describen las capacidades que los gobiernos necesitan para desarrollar y mejorar sus capacidades de evaluación, así como su capacidad analítica a nivel organizacional.

Trabajos más recientes como el de Yan y Saguin (2021) analizan el impacto de la capacidad analítica en la capacitación de profesores en Delhi y Beijing. Como resultado, los autores observan que cuando se tiene la capacidad de recopilar información respecto a las necesidades y preferencias de los docentes, así como la habilidad para analizarla, se pueden focalizar temas académicos y pedagógicos en función de las necesidades de cada contexto escolar, lo que ayuda a mejorar los programas de capacitación para los docentes.

El estudio de las habilidades analíticas en el proceso de políticas públicas y como habilitador de inteligencia para los gobiernos, permite observar cómo en diferentes contextos la relevancia de contar con información, y poderla utilizar, impacta de manera positiva en la realidad social. Es cierto, no existe un marco analítico único para las habilidades analíticas y tampoco un efecto generalizable, pero cada análisis empírico ayuda a comprender mejor cómo el desarrollo de estas habilidades ayuda a mejorar el proceso de las políticas públicas en tanto permiten obtener y monitorear información de la población y organizaciones, para utilizarla como apoyo en la hechura de las políticas públicas.

2. Marco analítico

El objetivo de esta investigación es describir cómo las habilidades analíticas de una organización afectan la operación y resultados de un programa. Para este fin, se analiza la operación del programa Familias Fuertes Salario Rosa. La selección de este caso se explica por tres motivos: el primero, es un programa que cuenta con el apoyo (político, operativo y económico) del gobierno estatal, pues es el programa insignia de la administración estatal vigente; segundo, es un programa focalizado y, por tanto, su implementación supone el uso de habilidades analíticas para identificar a las beneficiarias en el tiempo y espacio, así como para monitorear su estado socioeconómico y retroalimentar el diseño del programa; tercero, es un programa que ha tenido un gran poder de convocatoria en su población objetivo, lo cual supone un desafío adicional para la focalización y, por tanto, una demanda de mayores y mejores habilidades analíticas.

Para el estudio de este caso, la dimensión analítica de las capacidades de política es entendida como: capacidad de los gobiernos para caracterizar a la población, crear, analizar y usar información, así como para aplicar métodos de investigación y técnicas de modelado que permitan diseñar, implementar y evaluar políticas públicas basadas en evidencia (Howlett 2009; Hsu 2015; Wu, Ramesh y Howlett 2015; Yan y Saguin 2021; Howlett 2015).

De acuerdo con Wu, Ramesh y Howlett (2015), las habilidades analíticas a nivel organizacional consisten en: procedimientos y mecanismos con los que las agencias del sector público recolectan y diseminan la información, al mismo tiempo que actualizan dichos datos y evitan duplicidades de esfuerzos.

El desarrollo conceptual de las capacidades de política ha tenido una mayor velocidad que su operacionalización instrumental. Al respecto, Saguin, Tan y Goyal (2018) en su análisis bibliométrico sobre las capacidades de política, encuentran que existe una diversificación conceptual sobre el término “capacidad” y, en consecuencia, diferentes formas de hacer operativos los conceptos. Los autores explican que esta situación da como resultado una fragmentación en el desarrollo y generalización de los marcos analíticos con los que se observan las capacidades de política.

No obstante, en diferentes análisis empíricos, las capacidades de política se han operacionalizado y observado a partir de: (1) la posibilidad de las agencias gubernamentales para caracterizar a la población (Brambor et al. 2020); (2) la activación de procesos de

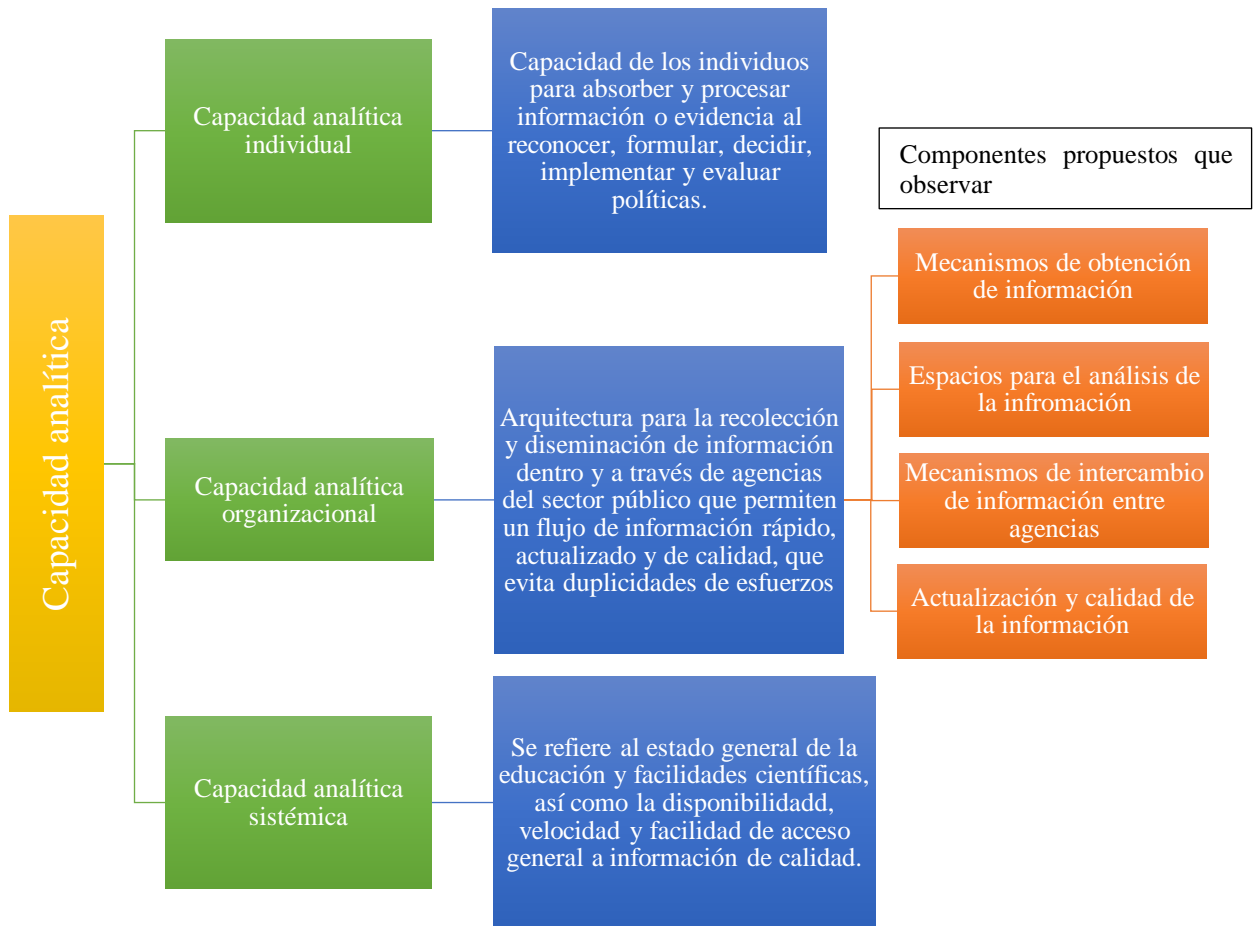
intercambio de información y cooperación entre agencias y actores (Wellstead y Stedman 2015; Hsu 2015); y (3) el uso de la información para retroalimentar el proceso de políticas y de respuesta gubernamental (Yan y Saguin 2021; Capano et al. 2020).

Con base en el trabajo de Wu, Ramesh y Howlett (2015), aquí se entienden a las habilidades analíticas a nivel organizacional como: la arquitectura para la recolección y diseminación de información, dentro y a través de agencias del sector público, que permiten un flujo de información rápido, actualizado y de calidad, que evita duplicidad de esfuerzos.

En esta investigación se utilizan cuatro componentes para observar, de forma empírica, las habilidades analíticas que se utilizan en la operación del programa Familias Fuertes Salario Rosa. Para observar la arquitectura para la recolección de datos, aquí se analizan los mecanismos de obtención de información que utiliza el programa Familias Fuertes Salario Rosa; Para observar cómo se disemina la información al interior de la agencia –en este caso CEMyBS–, se analiza si existen (y de existir, cómo funcionan) los espacios para el análisis de la información; Para observar el intercambio de información entre agencias, se analiza la existencia y funcionamiento de los mecanismos de intercambio de información entre agencias que usa el programa; Finalmente, para observar si la información se puede actualizar y si es de calidad, se analiza cómo se integran y actualizan los padrones de beneficiarios del programa.

A continuación, se describe el mecanismo causal que relaciona a los componentes propuestos con el despliegue de las habilidades analíticas que se describe en la literatura.

Fig. 1 Matriz de la capacidad analítica en tres niveles



Fuente: Elaboración propia con base en Howlett 2015; Wu, Ramesh, y Howlett 2015.

2.1 Mecanismos de obtención de información

Es posible que, al interior de la agencia, los funcionarios tengan capacidades analíticas individuales para realizar análisis complejos, investigaciones teóricas e investigación aplicada. Sin embargo, si no se cuenta con información de calidad y mecanismos o procesos organizacionales para adquirirla, difícilmente se podrán explotar las cualidades individuales de los funcionarios en el proceso de políticas (Ramesh, Howlett y Saguin 2016).

En ese sentido, Hood (1983) describe diferentes medios a través de los cuales el gobierno y las agencias obtienen información:

A) Al constituirse como parte de la red de flujo informacional en la sociedad. Por ejemplo, cuando el gobierno abre líneas telefónicas o espacios para que los ciudadanos puedan quejarse o dar su opinión sobre ciertos servicios, situaciones o actores de forma anónima; o

cuando analiza la información de medios de comunicación; o bien, cuando realiza encuestas de opinión para recabar información sobre cierto tema de interés.

B) Al ofrecer algún tipo de beneficio. Por ejemplo, cuando el gobierno ofrece recompensas por información en temas de seguridad o cuando se condicionan transferencias y beneficios sociales al llenado de formularios.

C) Al recabarla con su autoridad bajo amenaza de alguna sanción por incumplimiento. Por ejemplo, el registro vehicular que requiere una entrega de ciertos datos del propietario al gobierno; los registros de nacimiento, defunción o matrimonio; la declaración de impuestos; los registros para realizar alguna actividad militar; también, puede ser a través de la exigencia de solicitudes de ciertos permisos como el de construcción o notificaciones por la adquisición de ciertos bienes; o las inspecciones derivadas de cierta inquietud del gobierno en algún sector y sobre ciertos actores.

D) A través de procesos de inteligencia gubernamental, aquí aparecen los sistemas de vigilancia que el gobierno utiliza y el espionaje.

Independientemente del medio utilizado para obtener información, cada uno implica cierta movilidad de recursos y de habilidades por parte del gobierno que deriva en una búsqueda activa o pasiva de información. Por ejemplo, si un gobierno decide utilizar las recompensas para obtener información, puede ofertar algún bien o servicio público y esperar a que los ciudadanos acudan a solicitarlos. También, puede ofertar los mismos bienes o servicios públicos y acercar los medios de solicitud a los ciudadanos. Evidentemente, cada opción implica un uso de recursos y habilidades diferentes que pueden estar presentes o no en la agencia ejecutora.

En esta investigación se analizan las reglas de operación del programa FFSR, así como la página web de la CEMyBS. El objetivo es analizar qué mecanismos se utilizan en el programa Familias Fuertes Salario Rosa para obtener información de la población objetivo y entregarles el beneficio. Después, se analiza el grado en que estos mecanismos implican una inversión mayor o menor de recursos y habilidades por parte de la agencia ejecutora. Esto para conocer si se decantan hacia una búsqueda activa o una pasiva de información y, describir cómo esto influye en los resultados de cobertura, monitoreo y focalización del programa.

2.2 Espacios para el análisis de la información

En la construcción de capacidad analítica al interior de las agencias, es necesario que exista un espacio físico o formal para el procesamiento de los datos que recopila la agencia para transformarlos en información e insumo principal para la toma de decisiones (Davenport y Prusak 1998). La existencia de espacios para la transformación de datos en información ayuda a que los datos correctos lleguen a las personas correctas, en el momento correcto.

Por ejemplo, cuando no se cuenta con espacios, personal y mecanismos para el análisis de los datos, es muy probable que estos no se interpreten de forma adecuada y que se transmita información equivocada a los tomadores de decisión, lo que disminuye la capacidad de respuesta de las agencias en situaciones de desastre. En estos casos es necesario conocer con precisión el tamaño del desastre, los posibles afectados, los recursos disponibles y la velocidad de acción, todo en tiempo real y ello, también, sugiere el uso de información almacenada previa al desastre (Sundnes 2014).

También, contar con espacios para el análisis de los datos para después convertirlos en información ayuda a que los funcionarios de estos espacios puedan compartir prácticas con otros cuyas funciones son similares y aumenta la posibilidad de adoptar sistemas de información más complejos, es decir, modernizar la forma en que se realiza esa transformación (Dawes 1996).

Tener espacios para el análisis de la información contribuye a la mejora continua de procesos de análisis, almacenamiento de datos y actualización de tecnologías, que sumadas a mecanismos formales de intercambio de información abren la posibilidad de construir interoperabilidad informacional con otras agencias; por ejemplo, en México durante el sexenio 2012-2018 se puso en marcha la Estrategia Digital Nacional que, entre sus múltiples objetivos, pretendía modernizar la infraestructura digital de todo el servicio público federal para permitir un flujo constante de información. Esto a través de la adopción de infraestructura y estándares únicos que hicieran posible la interoperabilidad de la información disponible para mejorar el desempeño del gobierno, la transparencia y la velocidad de respuesta a demandas ciudadanas (Gobierno de la República 2013).

En esta investigación se revisa si existen procesos de análisis y verificación de información dentro de la agencia encargada de implementar el programa Familias Fuertes Salario Rosa, en este caso el CEMyBS. Para ello, se analizó el Manual General de Organización del CEMyBS. También, se buscó en la página del IPOMEX la estructura orgánica, el organigrama y las funciones por área del Consejo.³ Esto se realizó para determinar qué tipo de espacios existen para el anidamiento de los procesos de análisis de información y si es posible que influyan en el funcionamiento del programa FFSR.

2.3 Mecanismos de intercambio de información entre agencias

La producción de información no solo es relevante para la agencia que la construye, también lo es para otras agencias. Como explica Dawes (1996), cuando las agencias tienen información, pueden aspirar a un proceso de intercambio de conocimiento en el que se mejoran la infraestructura, las redes profesionales y la forma de atender problemas. El beneficio de contar con mecanismos y acuerdos formales para compartir información no solo radica en la posibilidad de enfrentar problemas complejos con mayor conocimiento, efectividad y velocidad, sino que expande las redes profesionales de las agencias, mejora la rendición de cuentas, la coordinación y reduce la duplicidad de esfuerzos en la creación de información (Zhang y Dawes 2006; Lansbergen y Wolken 2001).

La existencia de mecanismos de intercambio de información aumenta la posibilidad de construir políticas públicas focalizadas que puedan coordinarse con otras. Ello, a través de la conectividad que existe entre las agencias y la de los datos. Sin embargo, la interoperabilidad de la información no solo depende de la existencia o no de mecanismos para dicho fin. Como se describe en el apartado anterior, primero debe existir información para compartir, así como una arquitectura técnica, económica y de recursos humanos para hacer posible el intercambio (Marques dos Santos y Reinhard 2012).

Los mecanismos mediante los cuales las agencias intercambian información pueden ser:
A) Establecidos. Es decir, cuando existen acuerdos legales que promueven el intercambio de la

³ El IPOMEX es el Sistema de Información Pública de Oficio Mexiquense. Funge como herramienta tecnológica del INFOEM a través de la que los sujetos obligados publican la información pública de oficio. La plataforma es de acceso público y se encuentra en internet a través del siguiente enlace: <https://www.ipomex.org.mx/portal.htm#>

información entre agencias (Sandoval 2019). Por ejemplo, en la creación del Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG) de Jalisco, se celebraron acuerdos y se realizaron ajustes legales para que la información de otras instituciones fluyera hacia el IIEG y de ahí, se dispersara hacia el gobierno (Campos 2019); B) No establecidas. Es decir, cuando los burócratas son quienes a través de redes de contactos personales acceden a información de otras agencias. Aquí entran en juego las redes sociales de cada burócrata, ya que son a través de estas que consiguen información de otras agencias (Ramírez 2015).

En esta investigación se analiza si existen acuerdos establecidos para el intercambio de información entre la agencia que implementa el programa FFSR y las demás que conforman la Estrategia Salario Rosa, así como con otras agencias del gobierno estatal mexiquense. Para ello, se analizan las Reglas de Operación del programa FFSR, así como los convenios de coordinación celebrados por el CEMyBS con el sector social o privado. El análisis se centra en acuerdos específicos de colaboración entre el Consejo y otras agencias, especialmente, de intercambio de información.

2.4 Actualización y calidad de la información

Las habilidades analíticas que tengan las agencias para construir información no solo se limitan al diseño e implementación de las intervenciones, sino que deben aspirar a caracterizar e identificar a la población a través del tiempo. Esto, para conocer cómo evolucionan las condiciones socioeconómicas de las personas y añadir este conocimiento al proceso de las políticas públicas (Leite et al. 2017).

Los padrones de beneficiarios forman parte de los sistemas integrados de protección social que, como explican Cejudo, Michel y De Los Cobos (2020, 8), “son registros que articulan tres procesos distintos: identificación de personas, admisión y registro de posibles beneficiarios, y valoración de necesidades y condiciones para determinar su elegibilidad”. Esto significa que no solo es importante conocer a la población objetivo, sino a quién se está beneficiando con determinada política pública.

Cuando se tienen padrones robustos se puede conocer el estado general de los ciudadanos a través del tiempo y estas prácticas permiten manejar de mejor forma el constante cambio en

las variables sociodemográficas de las personas, lo que culmina en información relevante para el diseño o mejora de políticas públicas (Barca 2017). La importancia de los padrones de beneficiarios como sistemas de información, no se limita únicamente a una relación beneficio-beneficiado, ya que, en contextos de crisis, tener registros que siguen a la población a través del tiempo permite ejecutar respuestas de forma más rápida y con menor costo (Barca y O'Brien 2017). El grado que tengan las agencias para reunir y actualizar la información de los beneficiarios de las políticas públicas permite monitorear la efectividad de estas, focalizar los beneficios, construir sistemas más complejos de intervención pública, evitar duplicidades en las intervenciones y ejecutar acciones de manera más veloz.

En esta investigación se analizan la existencia y cualidades de los padrones de beneficiarios del programa FFSR. El objetivo es explorar el nivel de actualización y calidad de la información que recaba y utiliza el CEMyBS en la asignación y monitoreo de las beneficiarias del programa, así como su posible influencia en el cumplimiento de los objetivos de este. Para ello, se revisaron los padrones públicos de beneficiarias de la página web de la SEDESEM, reglas de operación del programa y padrones obtenidos a través de solicitud de información. Se consideró que éstos eran de calidad si cumplían con la información requerida en las reglas de operación –nombre de la beneficiaria, edad, domicilio, número de contacto– y si se actualizan conforme a lo especificado en los lineamientos del PUB.

3. Metodología

La intención de la investigación es construir un argumento descriptivo que ayude a comprender cómo las habilidades analíticas de las agencias influyen en la implementación y operación de políticas sociales. Sobre todo, cuando forman parte de un conjunto de programas que buscan atender un problema público de forma integral, mediante la focalización de los beneficios como lo es la Estrategia Salario Rosa. Entonces, en esta investigación se desarrolla un argumento descriptivo que no considera implicaciones causales, sino una descripción relacional.

Para analizar las habilidades analíticas a nivel organizacional que intervienen en la operación del Programa Salario Rosa que se implementó por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMyBS) de 2018 y hasta 2020 –a partir de 2021 se implementará por la Dirección General de Programas Sociales Estratégicos, perteneciente a la SEDESESM– se realizó un diseño de investigación deductivo-descriptivo y se utilizó una metodología cualitativa.

En esta investigación se realizó un análisis de dos etapas; en la primera, se recolectaron documentos oficiales como reglas de operación, evaluaciones y auditorías, para observar los componentes del marco analítico y describir cómo las habilidades analíticas de la CEMyBS influyeron en la implementación y operación del programa; en la segunda etapa, se realizaron entrevistas semiestructuradas a beneficiarias y mujeres no beneficiarias que cumplieran con el perfil de selección del programa para contrastar la evidencia observada en la documentación oficial y conocer cómo opera el programa en realidad.

3.1 Técnicas de recolección de datos

Para la primera etapa se utilizaron fuentes secundarias de información. Se realizó una investigación documental web, principalmente de la página web del IPOMEX <https://www.ipomex.org.mx/ipo3/lgt/indice/cemybs.web>, una solicitud de información, una auditoría del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, las reglas de operación del programa de 2018, 2019 y 2020, así como una evaluación de diseño de la Estrategia Salario Rosa realizada por PNUD.

Para la segunda etapa se utilizaron fuentes primarias de información. Se realizaron 6 entrevistas a beneficiarias y 6 entrevistas a mujeres que cumplen con el perfil de elegibilidad del programa Salario Rosa y que se postularon para recibir el beneficio, pero no lo obtuvieron. Las entrevistas corresponden a 5 municipios diferentes, Atizapán de Zaragoza, Villa Nicolás

Romero, Naucalpan, Huixquilucan y Chimalhuacán. A pesar de que la muestra es demasiado pequeña para generalizar, es adecuada. Esto porque existe poca variación en las respuestas de las entrevistas, lo que ayuda a considerar la relevancia de su uso por la aparente saturación teórica que presenta.

Las entrevistas se estructuraron con base en 6 preguntas guía y tuvieron una duración de entre 20 y 30 minutos cada una. Se realizaron de forma telefónica y las entrevistadas accedieron a mantener el contacto para aclaraciones a futuro. No obstante, no todas las entrevistas fueron grabadas, por cuestiones de privacidad. Sin embargo, de las que no pudieron ser grabadas el análisis de las respuestas se hizo en el lugar con base en las seis preguntas guía.

Para esta investigación se intentó entrevistar a funcionarios del CEMyBS para contrastar y triangular la evidencia documental, pero no hubo respuesta positiva. Por esa razón se decidió solo triangular la información documental con entrevistas a beneficiarias y mujeres que aplicaron al programa, pero no fueron seleccionadas.

Tabla 2. Operacionalización

Componente	Descripción	Operacionalización	Fuente
Mecanismos de obtención de información	Medios por los que las agencias se hacen de información puede ser activa o pasiva	Módulos y pagina web de CEMyBS con los que las aspirantes se registraron al programa.	Reglas de Operación 2018, 2019 y 2020 del programa Salario Rosa. Página web de la SEDESEM
Espacios para el análisis de la información	Lugares físicos dentro de la organización en donde el mandato legal sea recopilar los datos obtenidos y analizarlos para producir conocimiento.	Existencia de unidades dedicadas al procesamiento de información en la CEMyBS.	Manual General de Organización de la CEMyBS. IPOMEX
Mecanismos de intercambio de información entre agencias	Acuerdos legales e institucionales que permiten el intercambio de información.	Documentos que comprueben cooperación entre la CEMyBS y otras agencias.	Reglas de Operación 2018, 2019 y 2020. Evaluación de diseño elaborada por PNUD. Auditoria de desempeño realizada por OSFEM

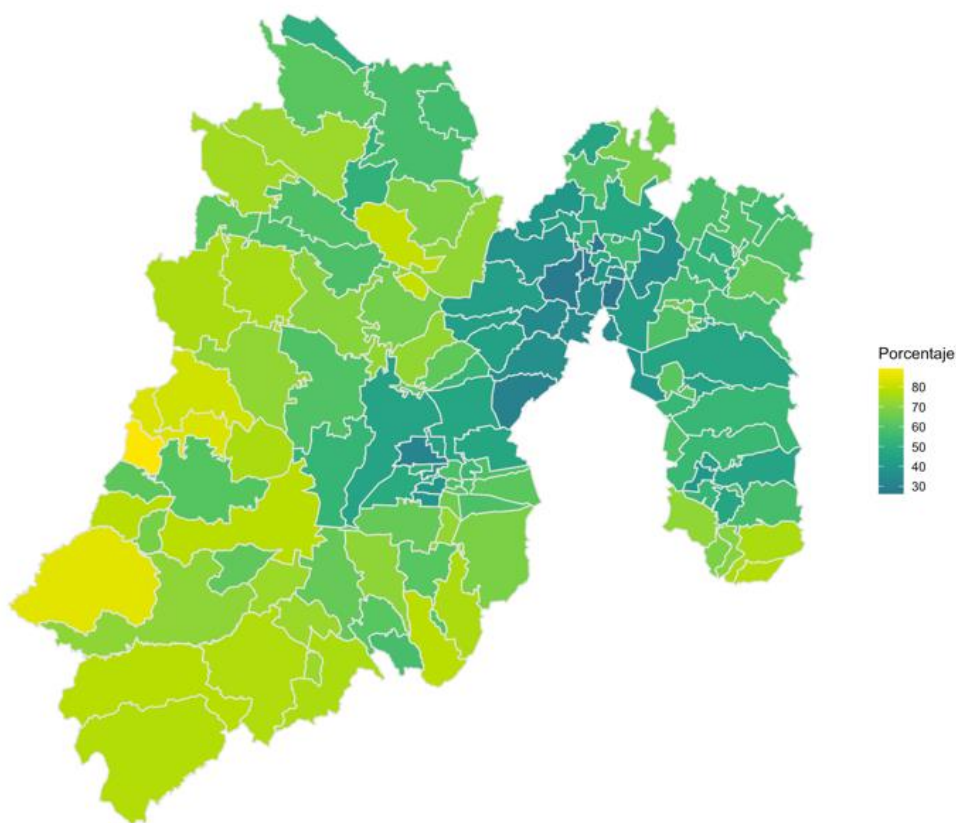
<p>Actualización y calidad de la información</p>	<p>Cumplimiento de la información requerida en las reglas de operación –nombre de la beneficiaria, edad, domicilio, número de contacto–.</p> <p>Actualización conforme a lo especificado en los lineamientos del PUB.</p>	<p>Padrones de beneficiarias del programa</p>	<p>Página web de la SEDESEM.</p> <p>Solicitud de información a la Secretaría de la Mujer del Estado de México</p>
--	---	---	---

Fuente: Elaboración propia.

4. Programa de Desarrollo Social Familias Fuertes Salario Rosa

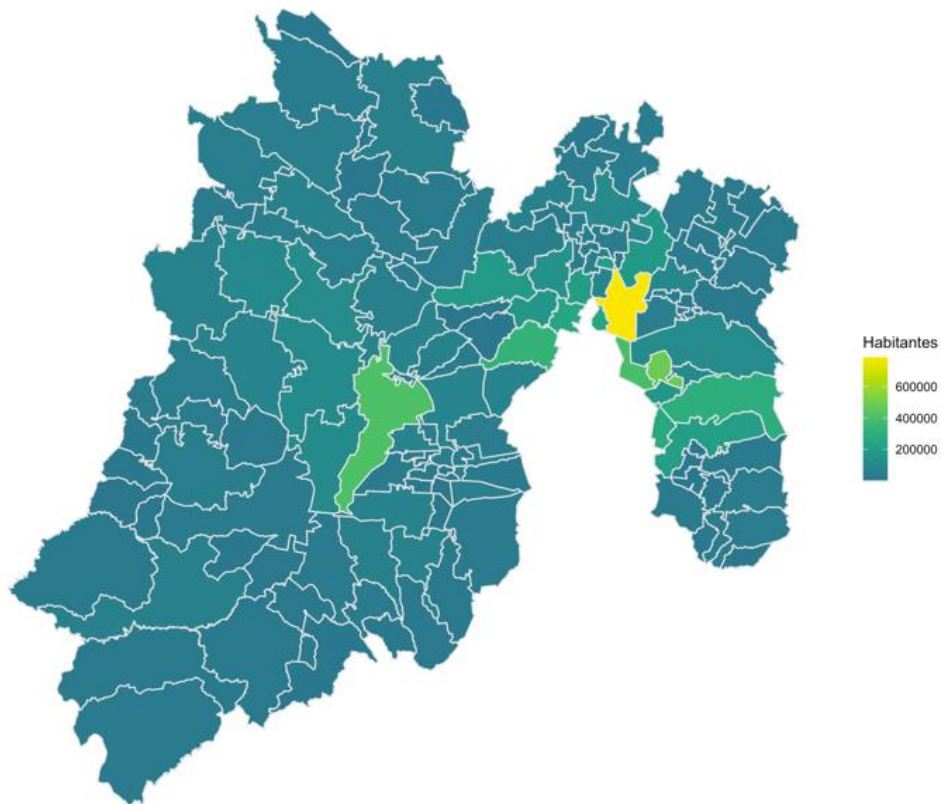
El programa Familias Fuertes Salario Rosa surge en un contexto de pobreza estatal sostenida, ya que, de acuerdo con el último informe de pobreza elaborado por CONEVAL (2020), de 2008 al 2018 la tasa de pobreza en el Estado de México se ha mantenido constante y alrededor del 40%. Esto implica que, cerca de 7.5 millones de personas (42.7%) viven en condiciones de pobreza; de las cuales, 6.6 millones (37.8%) viven en situación de pobreza moderada y alrededor de 800 mil personas (4.9%) bajo la condición de pobreza extrema. Además, cerca de 5 millones de personas (28.1%) viven bajo la condición de vulnerabilidad por carencias sociales y, cerca de 1.5 millones de personas (8.7%) viven en situación de vulnerabilidad por ingresos. En suma, durante 2018, en el Estado de México, 14 millones de personas (79.6%) vivían en situación de pobreza o de vulnerabilidad por carencias o ingresos.

Mapa 1. Porcentaje de población en situación de pobreza, Estado de México 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL, Pobreza a nivel municipio 2015.

Mapa 2. Población en situación de pobreza, Estado de México 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL, Pobreza a nivel municipio 2015.

El combate a la pobreza fue uno de los ejes de campaña del actual gobernador (Corona 2017) y al asumir el cargo, se concentró en el Pilar Social del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023. Para alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo, el gobierno estatal ha asignado al Pilar Social, durante los tres primeros años, un presupuesto anual que ronda el 50% del presupuesto total del Poder Ejecutivo. También, el gobierno estatal ha mantenido vigente el Padrón Único de Beneficiarios como el mecanismo para anidar en un solo sitio la información de beneficiarios de programas e intervenciones sociales. Esto para que la información pueda ser usada como insumo para otras agencias en el diseño de programas sociales (Gobierno del Estado de México 2018).

Tabla 3. Presupuesto destinado al Pilar Social en el Estado de México

Presupuesto	2018	2019	2020
Pilar Social	153, 970, 011, 623	154, 521, 935, 406	155, 703, 309,910
Porcentaje que representa del presupuesto total	54.85%	53.1%	51.3%

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de egresos del Estado de México 2018, 2019 y 2020.

En congruencia con la Ley de Desarrollo Social federal, estatal y en complemento con los objetivos del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, el 19 de enero de 2018, en el Estado de México, entró en operaciones un mecanismo transversal para la aplicación de la política de desarrollo humano y social en la entidad. La Tarjeta Salario Rosa se constituyó como el eje articulador de la política social en el estado, ya que es el mecanismo plástico para la aplicación y entrega de los programas de la Estrategia Familias Fuertes. Además, este mecanismo se constituyó como medio de identificación de los beneficiarios, según el acuerdo del poder ejecutivo de 2018, con el fin de hacer eficiente la ejecución de los programas desplegados por las dependencias y órganos auxiliares del gobierno mexiquense, atendiendo de manera integral y transversal a los sectores de la población en condiciones de pobreza, marginación, exclusión y vulnerabilidad (Gobierno del Estado de México 2018).

El primer programa en utilizar la Tarjeta Rosa como mecanismo de entrega de beneficios fue el programa Familias Fuertes Salario Rosa (FFSR). El programa FFSR, inició operaciones el 22 de enero de 2018 y estuvo a cargo, hasta 2020, del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMyBS). El programa FFSR inicio operaciones con el objetivo de proporcionar a las mujeres de 18 a 59 años apoyos monetarios y capacitación para el autoempleo, así como acompañamiento jurídico y asesoría psicológica, que les permita disminuir su condición de pobreza extrema o vulnerabilidad (Gobierno del Estado de México 2018). Sin embargo, este no fue el único programa articulado por la Tarjeta Salario Rosa. Considerando la integralidad de la política de desarrollo humano y social que se busca construir en el Estado de México, ocho programas nuevos iniciaron operaciones en 2019. Estos nuevos programas se basaron en las reglas de operación del ya existente programa Familias Fuertes Salario Rosa.

En general, los nueve programas surgen como una respuesta por parte del gobierno estatal hacia la desigualdad estructural que afecta a las mujeres en la entidad y que se observa

en la disminución de la calidad de vida, pobreza y exclusión social que enfrentan. Para justificar la diversificación de programas sociales alrededor de la Tarjeta Rosa y cómo ayudarían a disminuir los problemas de vulnerabilidad, exclusión y pobreza con los que viven las mujeres, el gobierno estatal utiliza datos del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS).

De acuerdo con datos del CIEPS, en el Estado de México habitan cerca de 2 millones 413 mil 345 mujeres de 18 a 59 años con ingresos inferiores a la línea de pobreza por ingresos que realizan trabajo no remunerado. También, habitan cerca de 559 mil 606 mujeres de 18 a 59 años cuyo ingreso es inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos y que además realizan algún trabajo no remunerado (Gobierno del Estado de México 2020). Con base en esos datos, los nueve programas que conforman la ESR buscan focalizar sus beneficios para cubrir a la población de forma más eficiente. Por tanto, la diferencia entre el programa inicial y los subsecuentes radica en la focalización de los beneficios que cada uno ofrece.

Tabla 4. Programas de la Estrategia Salario Rosa

Programa	Año de creación	Dependencia	Población objetivo	Diferenciación
<i>Familias Fuertes Salario Rosa</i>	2018	CEMyBS/ Secretaría de Desarrollo Social	Mujeres de 18 a 59 años que se encuentren en condición de pobreza multidimensional o vulnerabilidad y que realicen trabajo doméstico no remunerado	
<i>Salario Rosa por el Trabajo</i>	2019	Secretaría del Trabajo		Para mujeres que requieran capacitación laboral para el autoempleo.
<i>Salario Rosa por la Educación</i>	2019	Secretaría de Educación		Para mujeres que se encuentren estudiando y sean madres de uno o más hijas/os.
<i>Salario Rosa Beca Educativa</i>	2019	Secretaría de Educación		Para mujeres que se encuentren estudiando.
<i>Salario Rosa para el Campo</i>	2019	Secretaría del campo		Para mujeres que residan en zonas rurales del Estado de México.

<i>Salario Rosa por el Emprendimiento</i>	2019	Secretaría de Desarrollo Económico/ Instituto Mexiquense del Emprendedor		Para mujeres que tengan vocación emprendedora, cuenten con un modelo de negocio y/o quieran fortalecer su idea de negocio.
<i>Salario Rosa por la Vulnerabilidad</i>	2019	DIF		Para mujeres que se encuentren en estado de gestación o sean madres de uno o más hijos/as en edad de lactancia.
<i>Salario Rosa por el Desarrollo Integral de la Familia</i>	2019	DIF		Para mujeres que sean madres o responsables del cuidado de uno o más hijos/as con discapacidad, y que requieran asistencia para las actividades básicas de la vida diaria.
<i>Salario Rosa por la Cultura Comunitaria</i>	2019	Secretaría de Cultura		Para mujeres que realicen actividades tendientes a la preservación y transmisión del patrimonio cultural inmaterial.

Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación de los 9 programas de la ESR.

Dentro de la ESR el programa más importante es el primero que fue ejecutado, es decir, el programa Familias Fuertes Salario Rosa (FFSR). Desde el inicio de la administración 2017-2023 ha fungido como pilar para el desarrollo de la estrategia de integración de otros programas que hoy conforman a la Estrategia Salario Rosa. El programa FFSR al ser el más importante, ha sido el que mayor apoyo económico, político y operativo ha recibido.

El programa Familias Fuertes Salario Rosa ha recibido un presupuesto que presenta un incremento significativo durante sus tres años de operación. Por ejemplo, en 2018 el presupuesto asignado al programa representó el 0.34% del presupuesto total del Gobierno del Estado de México, en 2019 pasó a ser el 0.78% y en 2020 llegó al 1.11% del presupuesto.

Grafica 1. Presupuesto del Salario Rosa



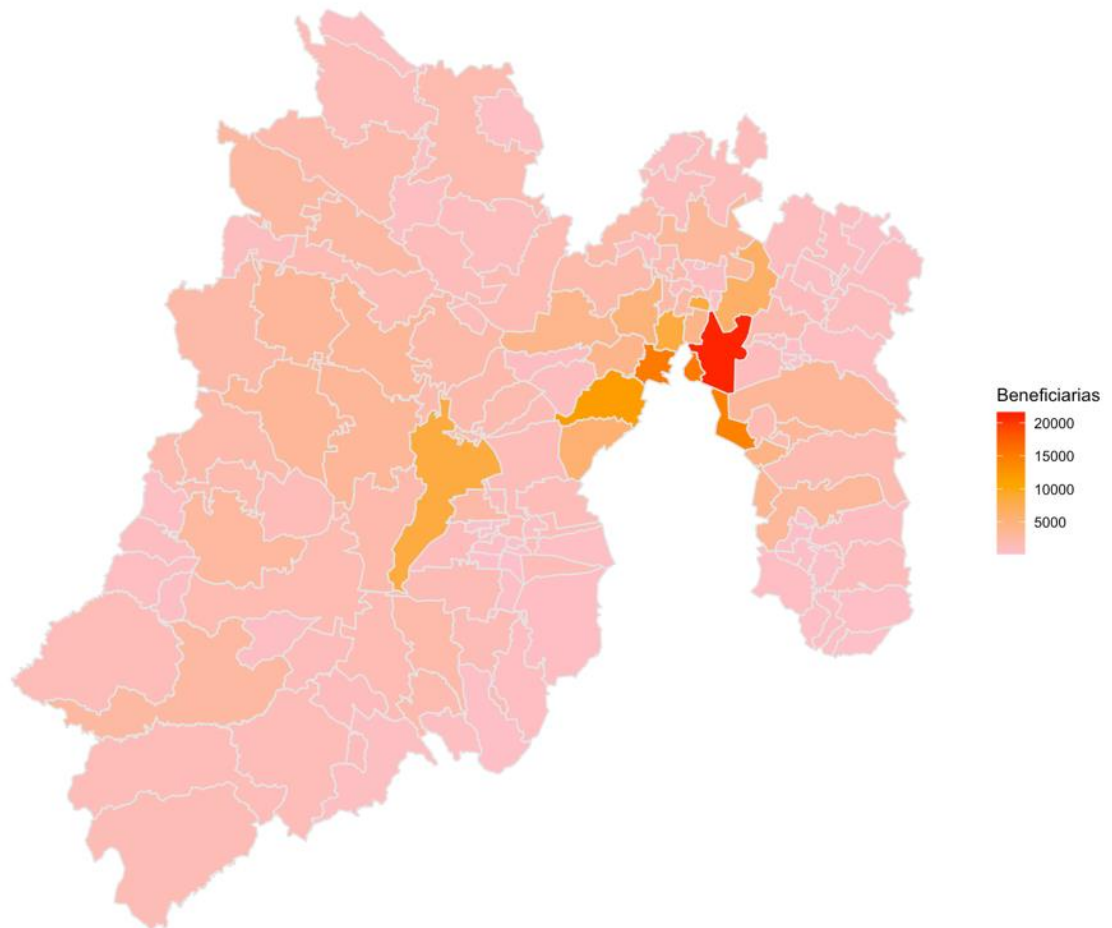
Fuente: Elaboración propia con datos de IPOMEX: Programas de subsidios, estímulos y apoyos, CEMyBS.

Que el presupuesto del programa FFSR tenga un crecimiento constante es especialmente importante si se contrasta con el presupuesto de los otros ocho programas que conforman la ESR. De este modo, en 2019 se destinaron 3,453.40 millones de pesos a la ESR de los cuales, el 66% se destino al programa FFSR. El 44% restante se distribuyó entre los ocho programas de la ESR y de estos, solo los programas Salario Rosa por el Trabajo (10%) y Salario Rosa Beca educativa (8.9%) recibieron más del 5%, mientras que los otros seis programas tuvieron presupuestos que oscilaron entre el 0.9% y el 4.95% del presupuesto de la ESR (de la Ree y Huesca 2020).

La diferenciación presupuestaria entre los diferentes programas de la ESR se refleja en la cantidad de beneficiarias que pueden alcanzar y, en este sentido, el programa Familias Fuertes Salario Rosa es el que más beneficiarias ha podido alcanzar.

En 2018, a través del programa FFSR, se benefició a 111, 000 mujeres; en 2019 a 56, 913 mujeres; y en 2020 a 91, 132 mujeres. En el acumulado, desde 2018 y hasta 2020, se ha beneficiado a cerca de 259,000 mujeres en todo el Estado de México. En cuanto a la asignación del beneficio, la distribución geográfica emula la distribución de la pobreza en la entidad. Los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México son quienes más beneficiarias concentran, mientras que los municipios de las zonas norte y sur concentran menos de 5,000 beneficiarias en cada municipio (Véase mapa 3).

Mapa 3. Distribución de beneficiarias del programa Familias Fuertes Salario Rosa, Estado de México 2018-2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social.

Desde el inicio, el programa ha tenido una aceptación positiva. En su primer convocatoria, los servidores web no se dieron abasto por la alta demanda que se presentó (González 2018). En ese mismo año se instalaron 90 módulos, pero se reportaron quejas por su ubicación, ya que la ciudadanía argumentaba que los módulos se encontraban en zonas cuya población no cumplía con el perfil de ingreso (San Juan 2018). También, al inicio de 2018 se realizaban entregas de la tarjeta en eventos públicos, en los que se llegaban a conjuntar hasta 3,000 beneficiarias (Cruz 2018).

El programa Familias Fuertes Salario Rosa es el que más alcance y respuesta de convocatoria ha tenido, su presencia se extiende a los 125 municipios de la entidad y con ello, refuerza el objetivo inicial de la administración estatal de convertirlo en el programa insignia. Esto es especialmente importante si se contrasta con el alcance que han tenido los ocho

programas restantes de la Estrategia Salario Rosa. Al respecto, en 2019, del 100% de beneficiarias que alcanzó la ESR (253 mil), el programa Familias Fuertes Salario Rosa concentró el 65.6% (166 mil) de las beneficiarias y solo el 34.6% (87 mil) se concentró en los ocho programas restantes (de la Ree y Huesca 2020). Esto refleja el desequilibrio presupuestal asignado y, como consecuencia, el alcance diferenciado que tienen los programas de la ESR.

5. Habilidades analíticas organizacionales y el programa Salario Rosa

A continuación, se describen los hallazgos respecto a los cuatro componentes con los que en esta investigación se observa la capacidad analítica a nivel organizacional que se ha utilizado en la implementación y operación del programa Familias Fuertes Salario Rosa en el Estado de México.

5.1 Mecanismos de obtención de información

Como se describió en el apartado anterior, específicamente en la tabla 4, el programa FFSR forma parte de un conjunto de programas que buscan, a través de la focalización de beneficios, aminorar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad en las que viven las mujeres de 18 a 59 años del Estado de México. En ese sentido, para seleccionar a las beneficiarias, es necesario que las dependencias de la ESR cuenten con información que permita caracterizar e identificar a las mujeres que requieren el beneficio en la entidad.

Debido a que la población objetivo de todos los programas son las mujeres de 18 a 59 años, agregando alguna especificación según cada programa, la capacidad de caracterizar e identificar a potenciales beneficiarias ayuda a disminuir duplicidades en las entregas o bien, asignaciones a mujeres que no necesiten el beneficio.

En las reglas de operación del programa FFSR se mencionan dos mecanismos de obtención de información que utiliza el CEMyBS para que las mujeres que cumplan los requisitos de selección puedan aplicar al programa y ser seleccionadas por el Consejo.

El primero de ellos es a través de los módulos que, de acuerdo con las reglas de operación del programa de 2018, 2019 y 2020, no son permanentes y su localización depende directamente del CEMyBS. Estos módulos funcionan como receptores de solicitudes de mujeres que deseen acceder al programa. En ellos se validan y capturan los datos de las aspirantes para, posteriormente, entregar un folio con el que culmina el registro de las aspirantes. El segundo mecanismo es vía internet, a través de la página oficial del CEMyBS en el que acorde a una temporalidad específica las aspirantes deberán realizar su registro al programa.

En ambos mecanismos, la lógica para la recolección de datos está ligada solo al beneficio de formar parte del programa y no se observa algún incentivo adicional para las mujeres que decidan entregar sus datos personales. Ambos mecanismos (módulos y página web) funcionan como receptores pasivos, en los que se espera que la oferta del programa sea suficiente para que

la población objetivo sea quien voluntariamente se acerque a estos mecanismos, y se registre en el programa con la esperanza de ser seleccionadas en el futuro.

La pasividad de los mecanismos que utiliza el CEMyBS se puede observar si se toman en cuenta los supuestos sobre los cuales se espera que funcionen: el primer supuesto se asocia a la localización de los módulos, que en este caso son itinerantes y, entonces, requiere que las mujeres conozcan la localización y tiempo de permanencia de los módulos para registrarse. Dadas las características de funcionamiento de los módulos y la inestabilidad de sus localizaciones, acceder a ellos genera una inversión mayor de parte de las mujeres interesadas, pues son ellas quienes deben identificar el lugar y vigencia de los módulos, para después trasladarse hasta ellos con la documentación necesaria.

El segundo supuesto tiene que ver con el uso del registro vía internet, este medio requiere que las mujeres tengan acceso a internet, un dispositivo para acceder a la página web del registro, que sepan utilizar el dispositivo y que conozcan cómo realizar el registro. Nuevamente, este mecanismo requiere una mayor inversión por parte de las mujeres interesadas y limita el acceso del registro a mujeres que cumplen con los supuestos de uso, lo que, naturalmente, excluye a gran parte de la población objetivo.

Que ambos mecanismos funcionen como receptores de información, limita las posibilidades del Consejo de obtener información de la población objetivo. Asimismo, condiciona la recolección de información a situaciones y supuestos ajenos al actuar directo del CEMyBS, ya que se espera que la población objetivo utilice sin mayor dificultad dichos mecanismos. Esto, teniendo en cuenta que la población objetivo son mujeres en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, parece contradictorio.

En efecto, acorde a la Auditoría de Desempeño que se realizó al programa FFSR en 2019, únicamente tres de cada diez mujeres usaron los mecanismos gubernamentales para registrarse al programa. En la misma auditoría se observó que siete de cada diez mujeres se registraron al programa a través de un representante (OSFEM 2019).

En ese mismo sentido, todas las beneficiarias y no beneficiarias entrevistadas se registraron al programa a través de representantes denominadas “PTs” que forman parte de una estructura no gubernamental. Las PTs se encargan de identificar y seleccionar a mujeres que cumplen los requisitos del programa, para después registrarlas al mismo. Ellas capturan la información personal de las aspirantes en sus propias bases de datos y son quienes se encargan

de que información personal como la CURP, domicilio y número telefónico de las aspirantes llegue al gobierno.

Acorde a las entrevistas, las razones por las que las beneficiarias y no beneficiarias se registraron con las PTs son dos: A) desconocimiento de dónde realizar el registro de forma presencial, así como la falta de recursos para registrarse por medios electrónicos y desconocimiento de cómo realizar el registro; B) el registro de aspirantes a través de las PTs ha sido una constante desde el inicio de operaciones del programa en 2018.

A pesar de que el programa está destinado a mujeres en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, los mecanismos existentes dificultan que la población objetivo realice el proceso de forma personal y que, en su lugar, el registro sea realizado a través de las PTs. Que el registro se realice a través de las PTs excluye a gran parte de la población objetivo, y condiciona el acceso a la discrecionalidad en la selección de mujeres que tienen las PTs. Además, que la información de las mujeres sea manejada por personas ajenas al gobierno, implica riesgos como el robo de identidad o mal manejo de la información privada.

5.2 Espacios para el análisis de la información

Para que la ESR funcione, es necesario que la información que se obtiene de los registros sea analizada. El objetivo es que se compruebe que las mujeres que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad realmente estén accediendo a los beneficios de los programas de la estrategia.

En el caso del programa FFSR, la información capturada por los mecanismos –módulos y página web– debe ser revisada y validada por el CEMyBS (Gobierno del Estado de México 2020). Para dicho fin, el CEMyBS cuenta con la “Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación”. Algunas de sus funciones son: integrar los padrones de beneficiarios; verificar permanentemente, con la Unidad de Apoyo Administrativo, el cumplimiento de los objetivos, metas y prioridades establecidas en los planes y programas, así como el adecuado ejercicio de los recursos disponibles; integrar, en coordinación con las unidades administrativas del Consejo, los reportes e informes mensuales y trimestrales de avance de las metas de los proyectos y programas del organismo (Gobierno del Estado de México 2015).

No obstante, en la Auditoría de Desempeño de 2019, realizada por OSFEM, se encontró que el programa FFSR había beneficiado a mujeres fuera de los rangos etarios establecidos en la regla de operación. El CEMyBS había beneficiado a 90 personas por encima del rango de

18 a 59 años, siendo 73 años la máxima edad registrada. En esa misma auditoría se encontró que los registros internos presentaban inconsistencias, ya que había números telefónicos y direcciones falsas. También, se evidenciaron inconsistencias en la selección de beneficiarias por parte del CEMyBS, puesto que 80% de las beneficiarias que ingresaron en 2019 no acreditaron residir en Zonas de Atención Prioritaria (OSFEM 2019).

Al respecto, las beneficiarias entrevistadas comentaron que no sabían qué criterios se habían usado para seleccionarlas, en paralelo, las mujeres que no fueron seleccionadas para ingresar al programa tampoco conocieron las razones del rechazo. Las entrevistadas, coincidieron en que nadie corroboraba la información que proporcionaban y que, tampoco les requirieron comprobar que vivían en condiciones de pobreza. Esta misma situación se repetía al renovar el beneficio una vez terminado el periodo inicial de asignación. Como consecuencia, se afecta la focalización en la entrega del beneficio, puesto que no se puede asegurar que el programa se esté asignando realmente a mujeres de 19 a 59 años que viven en condiciones de pobreza o vulnerabilidad.

A pesar de contar con espacios para el análisis de la información, en la operación del programa se aprecia un uso deficiente del espacio. Esto repercute directamente en la posibilidad que tiene la CEMyBS de utilizar la información para realizar diferentes análisis internos sobre el avance e impacto del programa.

No obstante, la existencia de espacios para el análisis de información en el Consejo abre la posibilidad a la homologación de la infraestructura digital del gobierno estatal. Esto podría permitir, en el corto plazo, un flujo constante de información de la CEMyBS con otras dependencias que forman parte de la ESR al estandarizar la información, software y procesos de análisis, emulando la táctica de la Estrategia Nacional Digital del gobierno federal (Gobierno de la República 2013).

5.3 Mecanismos de intercambio de información entre agencias

Los nueve programas de la ESR tienen como propósito conformar una red de programas focalizados que ayuden a disminuir las condiciones de pobreza y vulnerabilidad en las que viven las mujeres, de 18 a 59 años, de la entidad mexiquense. Uno de los requisitos para la articulación de los programas es el intercambio de información. Con dicho intercambio, se espera que las duplicidades en la oferta y entrega de beneficios disminuya, lo que ayudaría a que la política

social de la entidad mexiquense pueda atender mejor los problemas públicos y, posteriormente, aspirar a la integralidad de las intervenciones (Gobierno del Estado de México 2018).

Para habilitar el intercambio de información entre agencias, las dependencias ejecutoras de los programas, que pertenecen a la ESR, se encuentran facultadas para celebrar convenios y acuerdos con otras dependencias. Esto, en aras del fortalecimiento de la operación de los programas y el cumplimiento de sus objetivos (Gobierno del Estado de México 2019). En específico, el CEMyBS se encuentra facultado para implementar mecanismos orientados a evitar duplicidades, contraposiciones o afectaciones entre el programa FFSR y otras acciones del gobierno (Gobierno del Estado de México 2020).

En esa misma línea, de acuerdo con la evaluación de diseño elaborada por PNUD (2019), es posible que la Estrategia Salario Rosa y sus nueve programas tengan sinergias con otros programas del ámbito estatal y federal. Principalmente, porque los nueve programas tienen similitudes en cuanto a objetivos y al tipo de apoyo que brindan, mismos que se pueden coordinar con otros programas. Sin embargo, la información con la que se conforman los padrones se administra por el Sistema de Gestión Gubernamental del Estado de México (SGGEM) y las instancias ejecutoras de los programas de la ESR, en 2019, no tenían acceso al contenido de otras dependencias que anidan su información en el sistema (PNUD 2019).

Limitar el acceso a la información de las dependencias ejecutoras, reduce las posibilidades del CEMyBS de utilizar los mecanismos existentes –en este caso el SGGEM– para intercambiar información, evitar duplicidades con otros programas y mejorar la focalización del programa FFSR. En ese mismo tenor, en la auditoría realizada por el OSFEM en 2019 se encontró que el programa Familias Fuertes Salario Rosa ofertó los mismos beneficios que el programa Salario Rosa por el Emprendimiento y Salario Rosa por el Trabajo. También, se evidenció que los padrones de beneficiarios no se anidaban en el sistema del Padrón Único de Beneficiarios (PUB), además de contar con datos desactualizados que limitan la calidad de la información disponible.

Como resultado, hasta el momento no hay evidencia de coordinación e intercambio de información entre el CEMyBS y otras instancias ejecutoras de la ESR. La falta de información disponible reduce el intercambio de información a las reuniones del Comité de Admisión y

Seguimiento.⁴ Sin embargo, de acuerdo con lo descrito en los subapartados anteriores, no son suficientes para dar seguimiento a las beneficiarias, ni evitar empalmes y duplicidades en los beneficios ofertados por el programa FFSR (OSFEM 2019).

Las reglas de operación del programa FFSR permiten a su instancia ejecutora efectuar convenios de colaboración con otras instancias del gobierno estatal. No obstante, no hay evidencia de que el CEMyBS haya realizado convenios destinados a evitar duplicidades en los servicios ofertados por el programa FFSR, ni para intercambiar información que pudiese mejorar la operación del programa.

Como se aprecia en los subapartados anteriores, la información que utiliza el CEMyBS no es suficiente para cumplir a cabalidad los objetivos del programa. Tampoco es suficiente para realizar un análisis que permita conocer si el programa ha mejorado la calidad de vida de las mujeres de 18 a 59 años que viven en condiciones de pobreza. Por ello es necesario que la instancia ejecutora del programa FFSR, utilice los mecanismos existentes para establecer acuerdos de intercambio de información con otras agencias. Ya que esto es fundamental para mejorar aspectos del programa como: la focalización del beneficio, la oferta de beneficios paralelos al monetario y el monitoreo de las beneficiarias.

5.4 Actualización y calidad de la información

Como se ha mencionado a lo largo de esta investigación, el programa FFSR tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las mujeres mexiquenses. Para cumplir con dicho objetivo, se requiere que el gobierno estatal tenga la capacidad de caracterizar e identificar a las mujeres a través del territorio de la entidad.

Para que el gobierno estatal logre identificar a potenciales beneficiarias, entregarles el beneficio y conocer si el programa FFSR ha mejorado su calidad de vida, el uso de información tiene un papel crucial. Es por ello, que desde el Gobierno del Estado de México se ha mantenido vigente el Padrón Único de Beneficiarios que funge como el mecanismo de integración de los

⁴ El Comité de Admisión y Seguimiento se conforma por representantes de cinco Secretarías (Finanzas, Salud, Trabajo, Educación y Desarrollo Económico), el titular de la Secretaría de Desarrollo Social y la Vocal Ejecutiva del CEMyBS.

padrones de beneficiarios de todas las dependencias del gobierno estatal (Gobierno del Estado de México 2018).

En ese sentido, los nueve programas de la ESR deben cumplir los mismos lineamientos para la integración de padrones uniformes, cuya actualización se realiza cada tres meses (PNUD 2019). No obstante, los padrones de acceso público del CEMyBS –ahora en dominio de la Secretaría de Desarrollo Social– contienen información precaria, ya que solo contienen el nombre completo de la beneficiaria sin referenciación geográfica, ni variables socioeconómicas como edad o nivel de ingresos.

Mediante una solicitud de información se solicitó el padrón de beneficiarias y este, a diferencia del disponible de la pagina web de la dependencia, incluía referencia municipal de las beneficiarias, sin que esto signifique desagregación geográfica por colonias o pertenencia a Zonas de Atención Prioritaria.

A pesar de la existencia de padrones de beneficiarias, estos no cumplen con el objetivo plantado en las reglas de operación del programa y la legislación vigente en la entidad. De acuerdo con la auditoria realizada por OSFEM de 2019, los padrones no contienen los elementos mínimos para la identificación de las beneficiarias, ya que los registros con los que se integra el padrón presentaron ausencia de datos en siete de los veintiséis rubros, siendo estos: periodicidad, con la que las beneficiarias recibieron el apoyo; trimestre, al que corresponden los datos; apoyo, tipo de beneficio que recibieron las beneficiarias; costo unitario, de los apoyos y beneficios que recibieron las beneficiarias; cantidad de apoyos recibidos, por beneficiaria; identificación oficial y tipo de identificación oficial.

En ese mismo sentido, las beneficiarias entrevistadas mencionaron que los datos que se les requerían por parte de las PTs eran mínimos y que una vez dentro del programa ya no se les requería ningún documento nuevo, además, quienes pretendían renovar el beneficio no agregaban documentación nueva o actualizada, ni aclaraban si su condición había mejorado o no.

Respecto a los padrones de beneficiarias, con la evidencia se puede observar que al interior de la CEMyBS no existen mecanismos que cotejan o validan la información de las

personas que están incluidas o excluidas en el programa. Además, no es posible identificar y monitorear a las beneficiarias, así como conocer si han tenido alguna mejora en sus condiciones socioeconómicas en el tiempo. La calidad y actualización de la información contenida en los padrones de beneficiarias del CEMyBS dificulta que alguna agencia del gobierno estatal pueda utilizar la información disponible para focalizar otro tipo de apoyos complementarios o sustitutos al del programa Familias Fuertes Salario Rosa.

6. Implicaciones de política

El programa Familias Fuertes Salario Rosa forma parte de una red de programas transversales que buscan aminorar los problemas de marginación, vulnerabilidad y exclusión, en mujeres de 18 a 59 años que vivan en condiciones de pobreza y pobreza extrema por ingresos (Gobierno del Estado de México 2020).

Para cumplir dicho objetivo, el programa FFSR ha recibido un presupuesto mayor al de los otros ocho programas de la ESR. En 2020, el presupuesto asignado al programa FFSR alcanzó el 1% del presupuesto total del Gobierno del Estado de México. También, se implementó el mecanismo Tarjeta Rosa para que el programa FFSR pudiera articularse con otros programas de la ESR. Además, desde su concepción el programa FFSR ha recibido un impulso político que le convierte en el programa insignia del gobierno estatal.

El programa FFSR cuenta con capacidades organizacionales para entregar los beneficios, ya que ha sido el programa de la Estrategia Salario Rosa que a más beneficiarias ha alcanzado, siendo cerca de 259 mil beneficiarias a diciembre de 2020.

A pesar de los soportes y el alcance que ha tenido este programa, al analizar cómo las habilidades analíticas han influido en su operación, nos encontramos con deficiencias que no solo se observan en la evaluación de diseño realizada por PNUD en 2019 a la ESR, sino también en la auditoría realizada por la OSFEM en 2019, así como en las experiencias de las beneficiarias con el programa.

En esta investigación se encuentra que el programa y su dependencia ejecutora, la CEMyBS, cuentan con los elementos para potencializar las habilidades analíticas en el nivel organizacional como lo son los mecanismos de obtención de información, un espacio físico para el procesamiento de la información, mecanismos y procesos para compartir información con otras agencias y procesos de actualización de la información. Sin embargo, el funcionamiento de estos componentes difiere de lo observado en la literatura y como resultado, la operación del programa oscila entre el incumplimiento de los objetivos y la entrega no focalizada de los beneficios.

La literatura sugiere que cuando las habilidades analíticas no promueven una disseminación de la información al interior y a través de agencias, con un flujo de información rápido, actualizado y de calidad, es posible que se dupliquen programas o beneficios, que no se

pueda escanear el entorno social o que los servicios que entrega el Estado no beneficien a quienes deberían.

El análisis de la operación del programa Familias Fuertes Salario Rosa a la luz de las capacidades de política y, en específico, de las habilidades analíticas, evidencia un uso deficiente de los recursos y habilidades analíticas. Como resultado, de manera informal se ha desarrollado un mecanismo paralelo al aparato gubernamental que de forma discrecional selecciona a las posibles candidatas a ingresar al programa, registra a las mujeres seleccionadas y funge como enlace obligado entre la agencia y las beneficiarias. También, se observan inconsistencias en la información de los registros de las beneficiarias, información falsa u omitida. Asimismo, se observa un nulo análisis y verificación de la información obtenida de los registros, por lo que la asignación del beneficio se entrega a mujeres que están fuera del rango etario descrito en las reglas de operación del programa FFSR.

El riesgo de no corregir las situaciones antes descritas puede derivar en la consolidación de las estructuras paralelas y llevar a la captura total del proceso de ingreso al programa. Esto podría generar un impacto negativo en la población objetivo, puesto que la posibilidad de que los beneficios se entreguen a las mujeres que más lo necesitan, es decir, que sean focalizados, se diluye con la discrecionalidad de registro que tienen las estructuras paralelas. Como consecuencia final, es posible que los niveles de marginación, vulnerabilidad y exclusión se mantengan constantes en la entidad mexiquense.

Algunas sugerencias para mejorar el desempeño del programa y aprovechar los recursos disponibles, aquí analizados, pueden ser:

Utilizar a los módulos físicos como el principal medio de registro.

Una de las propuestas que se sugiere para el programa, es que se priorice el uso de los módulos físicos en lugar de la página web para realizar los registros al programa. Los módulos podrían desplegarse en las Zonas de Atención Prioritaria que cada año actualiza el CIEPS. Esto para abarcar a un mayor número de mujeres que cumplan con el perfil de ingreso al programa y así, evitar una posible captura del proceso de registro por parte de la estructura a la que pertenecen las PTs.

La colocación de los módulos físicos no tiene que ser permanente, se sugiere que se realice cada 3 meses, coincidiendo con los tiempos de actualización del PUB. También, se sugiere que se comunique en las Zonas de Atención Prioritaria que el registro se realizará de forma física. Todo esto para que las mujeres que cumplan los requisitos de selección puedan realizar su trámite de manera presencial sin intermediarios. Esto también ayudaría a mejorar la certidumbre de la información obtenida y su posterior análisis.

Crear acuerdos para trabajos coordinados con las otras dependencias que forman parte del programa.

Se sugiere que se formalicen los acuerdos de cooperación para el intercambio de información con, al menos, la Secretaría del Trabajo, el DIF y la Secretaría de Desarrollo Económico para conocer qué beneficios son ofertados por estas dependencias, con qué frecuencia y qué resultados han obtenido.

Los cambios aquí sugeridos no representan una transformación absoluta del modo en que opera el programa y tampoco implican una erogación mayúscula de recursos. Lo que representan, es un reenfoque de la utilización de los recursos disponibles y el aprovechamiento de oportunidades ya existentes.

Conclusiones

En esta investigación se encontró que los recursos y habilidades analíticas con las que se opera el Programa Familias Fuerte Salario Rosa han influido de forma negativa en la focalización de los beneficios. Es posible contar con presupuestos crecientes, infraestructura de operación y entrega de programas, pero si no se verifica cómo se están utilizando los recursos y habilidades analíticas de la agencia ejecutora, es posible que no se beneficie a las personas que más lo necesitan. Las habilidades analíticas permiten escanear a la población, es decir, caracterizarlas e identificarlas. También, ayudan a focalizar los programas e implementar de mejor manera las intervenciones gubernamentales. Analizar cómo opera y se desarrolla el programa Familias Fuertes Salario Rosa bajo la óptica de las capacidades de política, en especial, de la capacidad analítica, permite comprender mejor las variaciones entre lo establecido en las reglas de operación y lo que se observa en entrevistas realizadas a beneficiarias, así como en auditorias y evaluaciones realizadas al programa.

El programa Familias Fuertes Salario Rosa, es ejemplo de un programa social con respaldo político y capacidades operativa necesarias, pero con un uso de recursos y habilidades analíticas deficientes. Como consecuencia, se reducen las posibilidades de cumplir con el objetivo del programa. Esto no se debe a la falta de información o de capacidades para procesarla o usarla, sino a una falta del uso de las habilidades analíticas para verificar que el proceso de registro, validación y actualización de datos se desarrolle conforme a las reglas de operación y demás leyes estatales. Asimismo, estas situaciones impiden conocer si la asignación de beneficios realmente llega a la población objetivo, al mismo tiempo que dificultan conocer si las condiciones de pobreza o vulnerabilidad de las beneficiarias cambiaron gracias al programa.

Cómo agenda de investigación queda indagar por qué los recursos y habilidades analíticas que aquí se describen se utilizan de forma diferente a lo descrito en la literatura. Las posibilidades pueden oscilar desde el desconocimiento de cómo optimizar su uso, hasta el desuso premeditado por parte de la instancia ejecutora. Estas posibilidades no se exploran, ni se documentan en esta investigación, pero son continuación natural de la misma.

Finalmente, se puede concluir que las habilidades y los recursos analíticos son de suma utilidad, pero no usarlos adecuadamente puede impactar de forma negativa en la población

objetivo y en este caso, quienes más resienten los efectos de esta situación, son las mujeres de 18 a 59 años que viven en condiciones de pobreza o pobreza extrema por ingresos y no son identificadas por el gobierno, por lo que permanecen excluidas, vulneradas y marginadas en algún lugar de la entidad.

Fuentes de consulta

- Barca, Valentina, & Clare O'Brien. 2017. "Factors affecting the usefulness of existing social protection databases in disaster preparedness and response". Policy Brief. Oxford: Oxford Policy.
- Barca, Valentina. 2017. *Integrating Data and Information Management for Social Protection: Social Registries and Integrated Beneficiary Registries*. Australian Government.
- Brambor, Thomas, Agustín Goenaga, Johannes Lindvall & Jan Teorell. 2020. "The Lay of the Land: Information Capacity and the Modern State". *Comparative Political Studies* 53 (2): 175-213. DOI: 0.177/001041019843432
- Campos, Rogelio. 2019. "Centros de Información Estadística y Geográfica Subnacionales Caso: Jalisco". En *Hacia el gobierno digital en México: Conceptos y experiencias*, editado por Luis F. Aguilar, 133- 149. México: Prometeo Editores.
- Capano, Giliberto, Michael Howlett, Darryl S.L. Jarvis, M. Ramesh & Nihit Goyal. 2020. "Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses". *Policy and Society* 39 (3): 285-308. DOI: 10.1080/14494035.2020.1787628.
- Cejudo, Guillermo, Cynthia Michel, y Pablo De los Cobos. 2020. "Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de información de protección social". #COVID19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA, PNUD LAC C19 PDS N° 24.
- CONEVAL. 2018. *Informe de pobreza y evaluación 2018. Estado de México*. Ciudad de México: CONEVAL.
- . 2020. *Informe de Pobreza y Evaluación 2020. Estado de México*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Corona, Salvador. 2017. "El reto, en EDOMEX, de enfrentar la pobreza". *El Economista*, 20 de abril de 2017. <https://www.economista.com.mx/politica/El-reto-en-Edomex-de-enfrentar-la-pobreza-20170420-0032.html>.
- Cruz, Mónica. 2018. "El salario rosa: la ayuda para las mujeres del Estado de México llega con cuentagotas". *El País*, 16 de febrero de 2018. https://elpais.com/internacional/2018/02/16/mexico/1518804481_910829.html.

- Davenport, Thomas, & Lawrence Prusak. 1998. *Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know*. Boston: Harvard Business School Press.
- Dawes, Sharon. 1996. "Interagency Information Sharing: Expected Benefits, Manageable Risks". *Journal of Policy Analysis and Management* 15 (3): 377-394.
- de la Ree, Juan Luis y Luis Huesca. 2020. "Antecedentes de la Estrategia Salario Rosa (ESR)". *Cofactor* 9, 9-24.
- Flores- Crespo, P. 2013. "El enfoque de la política basado en la evidencia: Análisis de su utilidad para la educación de México". *Revista mexicana de investigación educativa* 18 (56): 265-290.
- Gobierno del Estado de México. 2018. "lineamientos y Criterios para la Integración y Actualización de los Padrones de Beneficiarias y Beneficiarios y para la Administración del Padrón Único de los Programas de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de México". *Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México*, 6 de diciembre de 2018.
- . 2018. "Acuerdo del Ejecutivo del Estado, por el que se Establece la Tarjeta Salario Rosa, como Mecanismo de Aplicación de la Política de Desarrollo Humano y Social en el Estado de México". *Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México*, 19 de enero de 2018, 2-4.
- . 2018. "Acuerdo de la Vocal Ejecutiva del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, por el que se expiden las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Social Familias Fuertes Salario Rosa". *Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México*, 22 de enero de 2018.
- . 2019. "Acuerdo de la Vocal Ejecutiva del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Social Familias Fuertes Salario Rosa". *Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México*, 31 de enero de 2019.
- . 2019. "Decreto Número 119: Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2020". *Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México*, 23 de diciembre de 2019.

- . 2018. “Decreto Número 17.- Por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México, para el Ejercicio Fiscal 2019”. *Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” del Estado de México*, 31 de diciembre de 2018.
- . 2017. “Decreto Número 268.- Por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del Año 2018”. *Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” del Estado de México*, 15 de diciembre de 2017.
- . 2015. “Manual General de Organización del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social”. *Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” del Estado de México*, 14 De septiembre de 2015.
- . 2020. “Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Social Familias Fuertes Salario Rosa”. *Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” del Estado de México*, 31 de enero de 2020.
- . 2018. *Plan de Desarrollo del Estado De México 2017-2023*. México: Gobierno del Estado de México.
<https://edomex.gob.mx/sites/edomex.gob.mx/files/files/PDEM20172023.pdf>.
- Gobierno de la República. 2013. *Estrategia Digital Nacional*. México: Gobierno de la República. <https://www.inr.gob.mx/Descargas/trc/EstrategiaDigital.pdf>.
- González, Claudia. 2018. “Acusan errores para registro de Salario Rosa en Edomex”. *El Universal*, 06 de febrero de 2018.
<https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/edomex/acusan-errores-para-registro-de-salario-rosa-en-edomex>.
- Hood, Christopher. 1983. *The tools of government*. London: Macmillan Press.
- Howlett, Michael. 2009. “Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada”. *Canadian Public Administration* 52 (2): 153-175.
- . 2015. “Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government”. *Policy and Society*, no. 34, 173-182.
- Howlett, Michael, Adam Wellstead, & Richard Stedman. 2011. “Policy Analytical Capacity in Changing Governance Contexts: A Structural Equation Model (SEM) Study of Contemporary Canadian Policy Work”. *Public Policy and Administration*, 353-373.
- Hsu, Angel. 2015. “Measuring policy analytical capacity for the environment: A case for engaging new actors”. *Policy and Society*, 197-208.

- INEGI. s.f. “Población”. Último acceso: 1 de mayo de 2021. <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>.
- IPOMEX. s.f. “Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social”. Último acceso: 29 de diciembre de 2020. <https://www.ipomex.org.mx/ipo3/lgt/indice/cemybs.web>.
- . 2020. “Programas de subsidios, estímulos y apoyos”. Última actualización el 03 de noviembre de 2020. https://www.ipomex.org.mx/ipo3/lgt/indice/CEMYBS/art_92_xiv_a.web
- Landsbergen, David, & George Wolken. 2001. “Realizing the Promise: Government Information Systems and the Fourth Generation of Information Technology”. *Public Administration Review* 61 (2): 206-220.
- Leite, Phillippe, Tina George, Changqing Sun, Theresa Jones, & Kathy Lindert. 2017. *Social Registries for Social Assistance and Beyond: A Guidance Note & Assessment Tool*. World Bank Group.
- Lodge, Martin, & Kai Wegrich. 2014. “Introduction: Governance Innovation, Administrative Capacities, and Policy Instruments”. En *The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*, editado por Martin Lodge y Kai Wegrich, 1-25. Oxford: Oxford University Press.
- Marques dos Santos, Ernani & Nicolau Reinhard. 2012. “Electronic Government Interoperability: Identifying the Barriers for Frameworks Adoption”. *Social Science Computer Review* 30 (1): 71-82.
- Moyado, Carlos. 2019. “La Introducción de la firma electrónica en el estado de Jalisco: razones, Implementación y dificultades”. En *Hacia el gobierno digital en México: Conceptos y experiencias*, editado por Luis F. Aguilar, 151- 165. México: Prometeo Editores.
- OSFEM. 2020. “Informe de resultados: Ejercicio Fiscal 2019”. Último acceso: 25 de enero de 2021. <https://www.osfem.gob.mx/index.html>.
- Parsons, Wayne. 2004. “Not just steering but weaving: relevant knowledge and the craft of building policy capacity and coherence”. *Australian Journal of Public Administration* 63 (1): 43-57.
- Pattyn, V., & M. Brans. 2015. “Organisational analytical capacity: Policy evaluation in Belgium”. *Policy and Society*, núm. 34, 183-196.

- PNUD. 2019. *Evaluación del diseño con enfoque de la Agenda 2030 de los programas que integran la Estrategia Salario Rosa*. México: PNUD.
- Ramesh, M, Michael Howlett, & Kidjie Saguin. 2016. “Measuring Individual-Level Analytical, Managerial and Political Policy Capacity: A Survey Instrument”. Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper No. 16-07, 09 de mayo de 2016.
- Ramírez de la Cruz, E., ed. 2015. *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas. Aproximaciones y casos*. México: CIDE. Capítulo 1.
- Saguin, Kidjie, Si Ying Tan, & Nihit Goyal. 2018. “Mapping scientific research on policy capacity: A bibliometric analysis and qualitative framework synthesis” International Workshop on Public Policy, University of Pittsburgh.
- San Juan, Sofía. 2018. “Inscripciones de última hora al Salario Rosa colapsan página oficial del Cemybs”. *El Sol de Toluca*, 06 de febrero de 2018. <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/inscripciones-de-ultima-hora-al-salario-rosa-colapsan-pagina-oficial-del-cemybs-884546.html>.
- Sandoval, Rodrigo. 2019. “Aportes a la Gestión del Conocimiento en el sector público para el siglo XXI”. En *Hacia el gobierno digital en México: Conceptos y experiencias*, editado por Luis F. Aguilar, 167- 181. México: Prometeo Editores.
- Sundnes, Knut. 2014. “Information”. *Scandinavian Journal of Public Health* 14, 135-147.
- Tiernan, Anne. 2007. “Building Capacity for Policy Implementation”. En *Improving Implementation: Organizational Change and Project Management*, editado por John Wanna, 113-120. Australia: ANU Press.
- UK Strategic Policy Making Team. 1999. *Professional Policy Making For The Twenty First Century*. London: UK Cabinet Office.
- Wellstead, A., & R. Stedman. 2015. “Mainstreaming and beyond: Policy capacity and climate change decision-making”. *Michigan Journal of Sustainability* 3. <http://dx.doi.org/10.3998/mjs.12333712.0003.003>.
- Wu, X, M. Ramesh, & M. Howlett. 2015. “Blending Skill and Resources Across Multiple Levels of Activity: Competences, Capabilities and the Policy Capacities of Government”. Presented at the International Conference on Public Policy II, Milan, 1-23.
- . 2015. “Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities”. *Policy and Society* 34 (3): 165-171.

- Yan, Yifei, & Kidjie Saguin. 2021. "Policy capacity matters for capacity development: comparing teacher in-service training and career advancement in basic education systems of India and China". *International Review of Administrative Sciences*, 1-17.
- Zhang, Jing, & Sharon Dawes. 2006. "Expectations and Perceptions of Benefits, Barriers, and Success in Public Sector Knowledge Networks". *Public Performance & Management Review* 29 (4): 433-466.

Anexo metodológico

Las entrevistas anonimadas y la solicitud de información que se utilizó se encuentran disponibles en el siguiente enlace:

<https://drive.google.com/drive/folders/1uwFGYASKT9q1OzvIJkJX7DNuXodlzesy?usp=sharing>.

El material es de uso libre citando este documento.