



**Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo**

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades  
Doctorado en Ciencias Sociales



---

Uso de la información oficial como evidencia para la  
fundamentación y evaluación de políticas públicas.

El caso del gobierno del estado de Hidalgo

Periodo 2005-2011

## **TESIS**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

**DOCTORA EN CIENCIAS SOCIALES**

PRESENTA

**GRACIELA JIMÉNEZ ISLAS**

Director

**Dr. Juan Antonio Taguenca Belmonte**

Pachuca de Soto, Hidalgo, Septiembre 2015

## **AGRADECIMIENTOS**

*La gratitud, es la expresión mínima del que se sabe afortunado por recibir, es el ciclo virtuoso donde se multiplica lo dado, es el espacio donde lo humano se hace divino*

Por ello, agradecer a todos los que han hecho posible este trabajo, sería interminable y si el orden estuviera acorde a la importancia requeriría poner a más de la mitad en la misma línea; por lo que me limitaré a decir que en términos institucionales, agradezco a:

### **La Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y al CONACYT**

Por no negarme la oportunidad cuando todo estaba en contra.

### **Al Dr. Juan Antonio Taguena**

Por no darme siempre la razón, pero impulsarme en todo momento, por exigirme más de mí misma y guiarme cuando poco o nada ganaría con ello, pero sobre todo, por inspirarme para realizar de mejor manera lo que estaba haciendo. Hoy como mi Director, solo puedo decir, muchas gracias!

### **A la Dra. Martha Díaz**

Por la confianza y la oportunidad cuando me evaluó como candidata al Doctorado y por todo su apoyo como lectora.

### **Al Dr. Robert González**

Por la confianza y el apoyo para sumarse al proyecto.

En términos personales:

***A Carlos***

Por ser mi puerto, mi soporte, mi espacio de paz y amor, solidario e inquebrantable, en todo momento.

***A Katia***

Por tu alegría y cariño, que me impulsaron cuando me sentí cansada y desanimada.

***A Karla***

Por tu fuerza y amor que me llevaron a retomar el camino cuando no salieron bien las cosas.

***A mis sobrinos y sobrinas biológicos y por añadidura***

Porque junto con mis hijas, ustedes son fuente de inspiración, decisión, coraje y dedicación, para no detenerme de lo que aún quiero alcanzar en la vida.

***A mis padres y hermanos***

Porque lo que aprendí de ustedes me ha permitido alcanzar cada meta en mi vida y esta es una de ellas.

***A mis amigos y amigas***

Por estar ahí y llenarme de alegría cuando más lo necesité

***A mis compañeros y compañeras de trabajo***

Por su apoyo profesional y personal en esta aventura

***Al INEGI***

**Por haberme formado profesionalmente, por impulsar mi desarrollo académico y por las facilidades que obtuve para realizar este trabajo.**

**Para Carlos, Sabine y Carime**

**Por los tiempos robados,**

**el amor condensado,**

**y las bendiciones y aventuras futuras que nos esperan.**

## INDICE

INTRODUCCIÓN .....	15
CAPÍTULO 1. Marco Teórico .....	17
1.1 Las Políticas Públicas y la Información .....	17
1.2 La Política Pública Basada en Evidencias .....	23
1.3 La relación de la Política Pública Basada en Evidencias con la Información Oficial .....	33
1.4 La Información Oficial en México .....	52
1.5 El Contexto Histórico de la Generación de Información Oficial en México.....	54
1.6 Las Interrelaciones entre la Generación y el Uso de Información Estadística y Geográfica Oficial para Políticas Públicas.....	66
1.7 La legislación vigente en materia de Generación y Uso de Información Estadística para Políticas Públicas en México .....	75
1.8 La función del INEGI en el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.....	79
CAPÍTULO 2. Metodología.....	84
2.1 Plan General .....	85
2.2 Objeto de estudio .....	86
2.3 Objetivos de la investigación .....	87
2.4 Unidades de Observación .....	87
2.5 Procedimiento para el análisis documental de los programas. ....	88
2.5.1 Diseño estadístico de la muestra .....	89
2.5.2 Método de selección de programas .....	90
2.5.3 Programas Seleccionados .....	98
2.5.4 Elementos de la Política Pública Basada en Evidencias para el análisis de los programas .....	99

2.5.5 Matriz para el análisis de los programas .....	103
2.5.6 Criterios de interpretación para cada requisito de la Política Pública Basada en Evidencias .....	105
2.6 Encuesta a ex funcionarios públicos .....	106
2.6.1 Objetivos .....	106
2.6.2 Unidad de observación.....	107
2.6.3 Informante adecuado .....	107
2.6.4 Diseño Estadístico de la Muestra .....	108
2.6.5 Cuestionario utilizado para las encuestas .....	111
CAPÍTULO 3. Resultados de la Investigación.....	112
3.1 Análisis Documental de los Programas.....	113
3.1.1 Programa Estatal de planeación y prospectiva 2005-2011 .....	113
3.1.2 Programa Estatal de empleo 2005-2011 .....	132
3.1.3 Programa Estatal de Investigación de Ciencia y Tecnología 2005-2011 ...	149
3.1.4 Programa Estatal de Desarrollo Social 2005-2011.....	166
3.1.5 Programa Estatal de Apoyo a Migrantes 2005-2011.....	186
3.1.6 Programa Estatal de Desarrollo Sustentable y Sostenido 2005-2011.....	204
3.1.7 Programa Estatal de Vivienda 2005-2011 (Secretaría de Obras públicas Comunicaciones, Transporte y Asentamientos).....	222
3.1.8 Programa Estatal de Educación 2005-2011 .....	235
3.1.9 Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011.....	258
3.1.10 Programa Estatal de Protección Civil 2005-2011(Secretaría de gobierno) .....	277
3.1.11 Reglas de Operación del Componente: Cobertura Alimentaria, correspondiente al Programa Integral de Alimentación para el ejercicio fiscal 2007 .....	297

3.1.12 Programa Estatal de Salud 2005-20011 (Actualización), Secretaria de salud del estado de Hidalgo.....	314
3.2 Nivel de congruencia de los programas analizados con los requisitos de la Política Pública Basada en Evidencias. ....	329
3.3 Nivel de Uso de la Información Oficial.....	332
3.3.1 Uso de la Información Oficial por Programa Decretado .....	333
3.3.2 Uso de la Información Oficial por Requisito de la Política Pública Basada en Evidencias.....	336
3.4 Encuesta de Opinión a Exfuncionarios Sobre el Uso de la Información Oficial	367
3.4.1 Resultados de contexto.....	367
a) El perfil del tomador de decisiones encuestado .....	367
b) La Identificación del Problema Público y el origen de la Política Pública .....	369
3.4.2 Percepción sobre la recopilación fiable de los datos.....	376
3.4.3 Percepción de la disponibilidad y calidad de la Información Oficial para la política pública .....	379
3.4.4 Percepción del Nivel de Aprovechamiento de la Información Oficial para la Fundamentación y/o Evaluación de las Políticas Públicas.....	385
3.4.5 Percepción sobre los requerimientos para la interpretación y manejo técnico de la Información Oficial.....	386
3.4.6 Percepción sobre los elementos para optimizar el Uso de la Información Oficial en la fundamentación y/o evaluación de Políticas Públicas .....	388
3.5 Análisis documental de los programas vs la percepción del funcionario público.....	393
3.5.1 Criterios de relación entre los programas analizados y los resultados de la encuesta a exfuncionarios.....	394
3.5.2 Concentrado de resultados de la encuesta a ex funcionarios y evaluación de los programas por requisito de la Política Pública Basada en Evidencias .....	396
3.5.3 Resumen de resultados .....	401

3.6 Conclusiones y Recomendaciones .....	412
BIBLIOGRAFÍA .....	419
ANEXOS .....	424

## **RELACIÓN DE ILUSTRACIONES, TABLAS Y GRÁFICAS**

Ilustración 1 .....	72
Ilustración 2 Proceso para el análisis del Problema Público .....	101
Ilustración 3 Índice de rezago social 2005 .....	129
Ilustración 4. Apartado de Migración Internacional Cuestionario del Censo de Población y Vivienda 2010 .....	194
Ilustración 5. Porcentaje de población en Situación de Pobreza Alimentaria por municipio, Hidalgo 2005 .....	300
Ilustración 6. Comparativo de la Carencia Alimentaria en Hidalgo, 2008 . 2012	312
Tabla 1 Listado de programas decretados de abril 2005 a marzo 2011 para el Estado de Hidalgo (nuevos, modificados o con reglas de operación) .....	91
Tabla 2 Mecánica de selección aleatoria sistemática empleada .....	95
Tabla 3 Aplicación de selección aleatoria sistemática .....	95
Tabla 4. Relación de programas decretados en el periodo 2005-2011 .....	96
Tabla 5 Programas seleccionados .....	98
Tabla 6 Evaluación de requisitos y elementos de la EBP por programa .....	104
Tabla 7. Criterios de interpretación por requisito de la Política Pública Basada en Evidencias .....	105
Tabla 8. Valores alcanzados por programa .....	106
Tabla 9. Total de dependencias de la Administración Estatal en Hidalgo periodo 2005-2011 .....	108

Tabla 10. Valores obtenidos por elemento de la EBP para el Programa Estatal de Planeación y Prospectiva 2005-2011 .....	131
Tabla 11. Estrategias y su factibilidad, Programa Estatal de Empleo 2005-2011 .....	141
Tabla 12. Indicadores de empleo en Hidalgo 2005, Generales.....	145
Tabla 13. Indicadores de Empleo Hidalgo 2005, tasas .....	146
Tabla 14. Indicadores de empleo 2005, Tipo de trabajadores .....	146
Tabla 15. Valores obtenidos por elemento de la EBP para el Programa Estatal de Empleo 2005-2011 .....	148
Tabla 16. Indicadores Básicos para el Programa Estatal de Ciencia y Tecnología 2005-2011 .....	153
Tabla 17 Apoyos Autorizados en Fondos CONACYT .....	154
Tabla 18 Formación de profesionistas de Alto Nivel, Becas Crédito CONACYT 2000 .....	155
Tabla 19 Elementos de seguimiento y evaluación del Programa Estatal de Ciencia y Tecnología Hidalgo 2005-2011 .....	161
Tabla 20. Tabla 15. Valores obtenidos por elemento de la EBP para el Programa Estatal de Ciencia y Tecnología 2005-2011 .....	165
Tabla 21. Principales temas consultados según fuente, Programa Estatal de Desarrollo Social 2005-2011 .....	171
Tabla 22. Población Total por estrato socioeconómico primer trimestre de 2005 .....	173
Tabla 23. Datos estadísticos por temática para diagnosticar la condición del estado de Hidalgo. ....	175
Tabla 24. Estrategias y Líneas de acción sobre el caso: Adultos mayores en Hidalgo .....	176
Tabla 25. Comparativo de tipo de metas descritas en el Programa Estatal de Desarrollo Social 2005-2011 .....	177
Tabla 26. Valores obtenidos por elemento de la EBP para el Programa Estatal de Desarrollo Social 2005-2011 2005-2011 .....	185

Tabla 27. Condición de Migración del jefe del Hogar 2005 .....	193
Tabla 28. Población del municipio de Pacula residente en Estados Unidos durante 2005 .....	194
Tabla 29. Elementos de seguimiento y evaluación del Programa Estatal de Apoyo a Migrantes 2005-2011 .....	197
Tabla 30. Programa Estatal de Apoyo a Migrantes 2005-2011 .....	203
Tabla 31. Congruencia y factibilidad entre subprogramas líneas de acción e indicadores del Programa Estatal de Desarrollo Sustentable y Sostenido.....	212
Tabla 32. Valores obtenidos por elemento de la EBP para el Programa Estatal de Desarrollo Sustentable y Sostenido 2005-2011 .....	221
Tabla 33. Adquisición de Reserva Territorial para Hidalgo .....	226
Tabla 34. Proyecto: Donación de reserva Territorial, Programa Estatal de Vivienda 2005-2011 .....	231
Tabla 35. Diseño y establecimiento de Indicadores 2005-2011, Programa Estatal de Vivienda 2005-2011 .....	232
Tabla 36. Valores obtenidos por elemento de la EBP para el Programa Estatal de Vivienda 2005-2011 .....	234
Tabla 37. Problemática de la Educación Primaria Indígena en Hidalgo .....	239
Tabla 38. Gasto público por alumno en educación Superior.....	244
Tabla 39. Limitación en las metas del Programa Estatal de Educación 2005-2013 .....	248
Tabla 40. Valores obtenidos por elemento de la EBP para el Programa Estatal de Educación 2005-2011 .....	257
Tabla 41. Número de delito de los delincuentes sentenciados en Hidalgo 2000 . 2008 por homicidio y año de registro. ....	266
Tabla 42. Aplicabilidad de Estrategias; Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011 .....	269
Tabla 43. Valores obtenidos por elemento de la EBP para el Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011 .....	276

Tabla 44. Dirección general de Protección Civil Concentrado de Calamidades Registradas periodo 1999-2004 .....	280
Tabla 45. Ejemplo de Objetivos del Programa Estatal de Protección Civil 2005 . 2011, sus líneas de acción y factibilidad. ....	287
Tabla 46. Esquemas de evaluación por actividad, Programa Estatal de protección civil 2005-2011 .....	292
Tabla 47. Valores obtenidos por elemento de la EBP para el Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011 .....	296
Tabla 48. Valores obtenidos por elemento de la EBP para las Reglas de Operación del Componente: Cobertura Alimentaria, correspondiente al Programa Integral de Alimentación para el ejercicio fiscal 2007.....	313
Tabla 49. Ejemplo de la estrategia %Fortalecer y modernizar la protección contra riesgos sanitarios+ .....	317
Tabla 50. Información Integrada por elemento del Problema Público.....	319
Tabla 51. Acciones causales de los problemas de salud en Hidalgo.....	321
Tabla 52. Valores obtenidos por elemento de la EBP para el Programa Estatal de Salud (Actualización).....	328
Tabla 53. Concentrado de resultados de congruencia por programa.....	330
Tabla 54. Cuadro de nomenclatura por programa.....	333
Tabla 55. Existencia y Uso de la Información Oficial por Programa Decretado, periodo 2005-2011 .....	334
Tabla 56. Concentrado transversal de resultados por programa y requisito de la EBP.....	339
Tabla 57.integración transversal de valores obtenidos por programa decretado según capacidad de análisis de la información .....	353
Tabla 58. Comparación de los resultados sobre disponibilidad de la Información Oficial entre la encuesta y la revisión de los programas .....	398
Tabla 59. Propuesta de Herramienta informática para la construcción de Políticas Públicas eficaces.....	424

Tabla 60. Propuesta de Herramienta informática para la construcción de Políticas Públicas eficaces (segundo componente).....425

Gráfica 1. Porcentaje de congruencia de programas seleccionados con respecto a requisitos de la EBP .....331

Gráfica 2. Relación del Uso de la Información Oficial, con la calidad de los datos y el nivel de análisis de los programas decretados en el periodo 2005-2011 valorados a través de los criterios de la EBP.....337

Gráfica 3. Uso de la Información Oficial vs Precisión de los datos utilizados.....340

Gráfica 4. Uso de la Información Oficial VS Objetividad .....342

Gráfica 5. Uso de la Información Oficial VS Credibilidad .....344

Gráfica 6. Uso de la Información Oficial VS Aplicabilidad General.....346

Gráfica 7. Uso de la Información Oficial vs Relevancia.....347

Gráfica 8. Uso de la Información Oficial vs Disponibilidad .....349

Gráfica 9. Uso de la Información Oficial vs Causa Raíz.....350

Gráfica 10. Uso de la Información Oficial vs Aplicabilidad en la práctica .....352

Gráfica 11. Uso de la Información Oficial vs Conocimiento político .....355

Gráfica 12. Uso de la Información Oficial vs Conocimiento Técnico .....356

Gráfica 13. Uso de la Información Oficial vs Conocimiento Práctico.....358

Gráfica 14. Uso de la Información Oficial vs Visión Integral del Problema Público .....359

Gráfica 15. Uso de la Información Oficial vs Lenguaje Ciudadano .....362

Gráfica 16. Uso de la Información Oficial vs Evaluación de Buenas Prácticas ...363

Gráfica 17. Uso de la Información Oficial vs Esquemas de Evaluación precisos y medibles.....366

Gráfica 18. Cargo que ocupaban los funcionarios encuestados en el periodo 2005-2011 .....368

Gráfica 19. Participación de los funcionarios en la política pública .....	369
Gráfica 20. Identificación del Problema Público .....	370
Gráfica 21. El origen de la Política Pública .....	371
Gráfica 22. El esquema de evaluación de la Política Pública.....	374
Gráfica 23. Principal preocupación del tomador de decisiones para realizar la fundamentación de la política pública .....	376
Gráfica 24. Fuente a la que acudió el funcionario para fundamentar la política pública.....	377
Gráfica 25. Consulta de experiencias exitosas para fundamentar la Política Pública .....	379
Gráfica 26. Disponibilidad de la Información Oficial para fundamentar la Política Pública .....	380
Gráfica 27. Confianza en la Información Oficial disponible para fundamentar la Política Pública.....	381
Gráfica 28. Carencias en la Información Oficial disponible para fundamentar la Política Pública.....	381
Gráfica 29. Aplicabilidad de la Información Oficial disponible para fundamentar la Política Pública.....	382
Gráfica 30. Percepción sobre la temporalidad de la Información Oficial disponible para fundamentar la Política Pública.....	383
Gráfica 31. Percepción sobre la accesibilidad de la Información Oficial disponible para fundamentar la Política Pública.....	383
Gráfica 32. Percepción sobre el apego a la realidad de la Información Oficial disponible para fundamentar la Política Pública.....	384
Gráfica 33. Percepción sobre el Uso de la Información Oficial disponible para fundamentar la Política Pública.....	385
Gráfica 34. Percepción sobre apoyo de grupos de expertos para el manejo de la Información Oficial disponible para fundamentar la Política Pública .....	386

Gráfica 35. Percepción de Exfuncionarios vs Resultado del Análisis documental de los Programas decretados en Hidalgo de 2005-2011 según requisitos de la EBP .....397

Gráfica 36. Percepción de Exfuncionarios vs Resultado de la revisión Documental de los Programas Decretados en Hidalgo de 2005-2011 según Disponibilidad y Uso de la Información Oficial.....399

## INTRODUCCIÓN

Desde tiempos inmemoriales la información del territorio, su medio físico, así como de las personas, sucesos y bienes que se le asocian, ha sido un elemento indispensable en la toma de decisiones, particularmente cuando están ligadas a la función pública que ejerce el Estado, es decir a la generación, aplicación o evaluación de Políticas Públicas.

En este contexto, el uso de Información oficial para fundamentar o evaluar Políticas Públicas, adquiere un papel relevante no solo en términos del impacto de la eficiencia y eficacia que puede implicar la gestión gubernamental, sino también, sobre elementos que apoyen la rendición de cuentas ante el resto de sectores de la sociedad y con ello abrir paso a la tan deseada participación ciudadana.

Por esta razón, abordar el tema del uso de la Información Oficial como evidencia para la fundamentación y evaluación de las Políticas Públicas+ lleva consigo no solo la preocupación de que se dé un uso parcial e ineficiente a la Información Oficial disponible, sino a la urgencia de generar a partir de ella Políticas Públicas estratégicas y eficaces que permitan la atención adecuada de los problemas públicos prioritarios, al tiempo que resulta impostergable contar con elementos objetivos para evaluar los resultados de la aplicación de las Políticas Públicas, con el fin de fomentar la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la construcción de una verdadera democracia.

Bajo este escenario, el presente trabajo analiza el uso de la Información Estadística y Geográfica que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) como evidencia para el diseño de Políticas Públicas, a través del estudio del caso del gobierno del estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011.

Es decir, se adentra al componente técnico analítico del diseño de las Políticas Públicas y de su relación con la información que produce el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica como el emisor de Información Oficial que de

acuerdo a la constitución mexicana<sup>1</sup> es de uso obligatorio para la federación, el Distrito Federal los estados y los municipios.

En el primer capítulo, se realiza la revisión de la bibliografía que nos sirve de marco teórico para la tesis, en concreto se analiza lo relacionado a la ~~E~~Evidence Based Policy+(EBP) Política basada en evidencias, misma que surge en el Reino Unido en 1997, después del proceso electoral. La EBP busca hacer más eficaz la toma de decisiones en Política Pública través del mejor aprovechamiento la Información disponible, en la que la Información Oficial representa un peso relevante. En nuestro caso sería la que produce el INEGI.

De igual manera, se plasma el panorama actual en la generación de Información Oficial en México, así como sus principales retos para ser considerada ~~E~~evidencia+ en la fundamentación de Políticas Públicas.

En el segundo capítulo se aborda la metodología utilizada en la investigación, misma en la que se hace una interpretación de los criterios determinados para la Política Pública Basada en Evidencias (EBP) y se trasladan a una matriz que permite evaluar cada programa decretado en el periodo 2005-2011, los cuales surgen de la selección aleatoria de una muestra representativa de los documentos decretados (nuevos, actualizaciones y con reglas de operación) en el periodo de referencia.

En esta matriz se integra un apartado especial para determinar el Uso de la Información Oficial; de manera complementaria, se explican las bases metodológicas de una encuesta aplicada a exfuncionarios estatales que laboraron en el mismo periodo y se definen los esquemas en los que estas dos herramientas se integran para la obtención de conclusiones.

En el tercer capítulo, se abordan los resultados de la investigación empírica realizada. La cual inicia con el análisis documental de los programas, en un

---

<sup>1</sup> En su Artículo 26 , apartado B

segundo momento, se presentan los resultados de la encuesta aplicada a ex funcionarios públicos estatales relacionados con la fundamentación y/o evaluación de Políticas Públicas en el periodo de estudio.

Posteriormente, se analizan comparativamente los resultados de ambos instrumentos y finalmente, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones sobre el Uso de la Información Oficial como evidencia para la fundamentación y/o evaluación de Políticas Públicas en el estado de Hidalgo.

## **CAPÍTULO 1. Marco Teórico**

### **1.1 Las Políticas Públicas y la Información**

En el presente capítulo, se busca entender el objetivo de la fundamentación y evaluación de las Políticas Públicas, partiendo de los conceptos básicos relacionados al tema, así como su relación con la tendencia conocida como Evidence Based Policy (EBP) Políticas Basadas en Evidencias, vista como una alternativa para evaluar la calidad de las políticas públicas, particularmente en términos de su eficacia para resolver el problema público que da origen a esta.

Con tales elementos, se analiza la relación que existe con la oferta de Información Oficial disponible en México, misma que sirve de apoyo a la elaboración y evaluación de Políticas Públicas.

Con lo que se pretende establecer los nexos teóricos que dan sustento a este trabajo.

#### **1.1.1 ¿Que son las Políticas Públicas?**

Para responder a la pregunta **¿Qué son las Políticas Públicas?**, debemos primero entender **¿Qué es lo público?**; concepto que ha sido definido como aquello que requiere de la regulación o intervención gubernamental o social (Parsons, 2007), dado que afecta el bienestar de la población y lesiona la calidad de la vida de los ciudadanos Esto hace necesaria la intervención del Estado, quien eliminará esa inequidad (Salazar, 2012)

El ámbito público presenta varios problemas sociales que requieren de la atención de un organismo o autoridad pública.

Para entender de manera más amplia el término "Políticas Públicas", la mayoría de los autores se apoyan de la diferencia entre los conceptos de origen norteamericano "Politics" y "Policy"; el primero "Politics", orientado al objeto de la ciencia política, se refiere a la lucha por el poder, mientras el segundo "Policy" que encierra el objetivo de la administración pública, estudia lo que conocemos como acciones del gobierno (Lasswell, 1951)

Sin embargo, esta diferencia no es suficiente para entender ¿Qué son las Políticas Públicas?, por ello los distintos teóricos interesados en el tema han buscado a partir de su propia visión sobre el mejor desempeño de la acción gubernamental, aportarnos distintos elementos que permitan entender de mejor manera esta disciplina.

Para Laswell, las Políticas Públicas son el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las Políticas Públicas y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado (Aguilar, 2000).

Para John Dewey, las Políticas Públicas constituyen la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y la forma en que llegan a la agenda política, Así como, el porqué de que los gobiernos adopten determinadas medidas, actúen o no actúen (Parsons, 2007).

Para Aguilar Villanueva, las Políticas Públicas son las decisiones que una autoridad legítima adopta dentro de su jurisdicción y conforme a los procedimientos legalmente establecidos. Éstas se expresan en leyes, sentencias y actos administrativos, entre otros. Además tienen un doble sentido de curso de acción: uno deliberadamente diseñado y otro efectivamente seguido, es decir lo que se dice y se quiere hacer y lo que realmente se logra. (Aguilar, 1992)

Enrique Cabrero se refiere al nacimiento de las Políticas Públicas (campo de estudio) como el punto de encuentro entre el conocimiento científico y su aplicación a la solución de problemas públicos (Cabrero, 2000).

Kraft y Furlong proponen que una Política Pública es un curso de acción o inacción gubernamental, que da respuesta a problemas públicos y que manifiesta los valores y prioridades de una sociedad (Kraft & Furlong, 2006)

Para Edith Kauffer, las Políticas Públicas son el conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos, al mismo tiempo, las Políticas Públicas para esta autora son también aquello que los gobiernos deciden realizar o no realizar; lo que implica que la decisión de no actuar ante un determinado problema conforma en sí una Política Pública (Kauffer, 2012).

Por su parte, Carlos Salazar define a las Políticas Públicas como sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones socialmente problemáticas; en las que las Políticas Públicas forman parte de toda una batería de soluciones específicas, concretas y determinadas, destinadas al manejo de ciertos asuntos públicos, de igual manera, enfatiza en como las Políticas Públicas se basan y soportan en determinadas posturas políticas, filosóficas, sociales e ideológicas, por lo que aclara que son esas posturas por parte del Estado o de otros actores relevantes, los elementos que ayudan a calcular o a realizar conjeturas de los posibles factores que dan (fortalezas, debilidades y amenazas) factibilidad a toda Política Pública (Salazar, 2012)

Julio Franco en su libro diseño de Políticas Públicas, propone un concepto de Políticas Públicas<sup>2</sup> basado en acciones de gobierno cuyo sustento es resultado de un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para resolver de manera efectiva un Problema Público específico, en donde la ciudadanía participa tanto en la definición del problema, como en la solución del mismo (Franco, 2012).

---

<sup>2</sup>El autor plantea una metodología para diseñar Políticas Públicas, que se ajusta a su definición de Políticas Públicas.

Es claro que a pesar de las diferencias que se pueden identificar en la conceptualización de «Políticas Públicas» por parte de los autores señalados, es posible realizar las siguientes conclusiones:

- Las Políticas Públicas surgen de un Problema Público que afecta a la sociedad, por tanto están directamente ligadas a los problemas sociales que deben atenderse.
- El Problema Público requiere de la intervención del gobierno.
- La intervención del gobierno puede significar una «no acción».
- Las acciones o inacciones concretas del gobierno están altamente condicionadas por posturas, prioridades o presiones en las que intervienen distintas fuerzas políticas y sociales.

En este contexto el concepto latino de «política» con su doble acepción (Policy and Politics) revela con más claridad lo que encierra una Política Pública en México, ya que no se entiende una acción del gobierno en donde no esté inmersa una abierta o velada lucha por el poder y los intereses de distintos grupos.

En resumen, las Políticas Públicas son las acciones o inacciones del gobierno que inciden directamente en la calidad de vida de la población y que pueden o no resolver los problemas Públicos que les dieron origen, dependiendo de su sustento y análisis de factibilidad, así como de los intereses políticos alrededor del tema. Por tanto, se hace aún más relevante encontrar esquemas que minimicen el sesgo netamente orientado a la lucha por el poder y reflejado en Políticas Públicas ineficientes e ineficaces que atienden a intereses que no son de ámbito público.

Como hacedor de Políticas Públicas o como sociedad receptora de ellas, resulta indispensable que estos esquemas, permitan acortar y allanar el camino entre la identificación de la necesidad de una Política Pública y la definición de una Política Pública eficaz. Lo que implica el aprovechamiento de todas las herramientas disponibles para conseguir que las acciones de gobierno minimicen los efectos de

las intervenciones tendenciosas de las distintas fuerzas políticas y sociales ligadas a intereses personales, y se busque contar con mayores elementos objetivos que sustenten Políticas Públicas que resuelvan de manera más eficiente y eficaz las distintas problemáticas sociales que se presentan.

Lo anterior no es un hallazgo, en realidad ha sido una aspiración de los distintos teóricos ligados al tema; por lo que el interés por el uso y la calidad de la información para la toma de decisiones corre una línea transversal por prácticamente todas las teorías y pensadores de Política Pública; así podemos referirnos a Maquiavelo o Bacon para quienes desde sus posturas la información resultaba de gran valía, ya sea para engañar, en el primer caso, o como ejercicio del conocimiento para mantener el equilibrio y la autoridad, en el segundo.

Muchos teóricos, han hecho énfasis no solo en los insumos de información sino en la calidad metodológica de ésta, así como en su análisis, interpretación y pertinencia para ligarla a los temas centrales que pueden fundamentar o servir para evaluar las Políticas Públicas de un Estado.

Lo anterior ya se podía identificar desde lo que postulaba Lasswell en 1951, cuando refería que los gobiernos necesitaban de mayor conocimiento y de mayores herramientas técnicas para mejorar su toma de decisiones (Parsons, 2007) y hacía referencia a la necesidad de generar y mejorar la información para quienes diseñan las Políticas Públicas, así como de introducir en su elaboración, mayores niveles de ciencia y racionalidad (Aguilar, 1992)

Por su parte Herbert Simon, en su modelo racional de adopción de decisiones, deja claras las limitaciones de la disponibilidad de información y las relaciones de ésta con los tomadores de decisiones (Parsons, 2007).

Easton, en su modelo de la ~~caja~~ caja negra+ o sistema político, marca de manera importante el uso de la información como retroalimentación para la toma de decisiones también es el caso de Hank Jenkins, en su análisis de costo beneficio; o el de Bobrow y DryzekóCaroll y Johnson (Parsons 2007).

De igual manera Bardach, en sus ocho pasos para el análisis de las Políticas Públicas, destina uno de estos pasos a la obtención de información, haciendo hincapié en los siguientes cuestionamientos: ¿La información permitirá sustituir la decisión por otra mejor?, ¿el resultado será mejor?, ¿cuál será la magnitud de la diferencia? (Bardach, 1998).

En conclusión, no es posible hablar de Políticas Públicas sin que, de manera directa o indirecta, este presente el uso de la información para la toma de decisiones en sus distintas variedades: disponible, ausente, insuficiente o de mala calidad.

Ello implica tener claro que se entiende como **información**. Pues bien, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: **información** es la **comunicación o adquisición de conocimientos** que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada.

Esto, en estricto sentido, implica que para contar con información **debemos construir conocimiento**, y si el conocimiento se define como **averiguar** por el ejercicio de las facultades intelectuales **la naturaleza, cualidades y relaciones de las cosas** según la misma fuente; podemos concluir que para considerar que se tiene información se requiere conocimiento y que el conocimiento exige el análisis de las relaciones entre más de un dato, puesto que un dato por sí solo no representa información al no ser todavía conocimiento, el cual sólo se da a través de las relaciones entre datos y atendiendo al contexto en el que se desarrolla el fenómeno estudiado.

Por consiguiente, hablar del Uso de la Información Oficial como evidencia para la fundamentación y evaluación de Políticas Públicas implica referirse al uso de datos que han pasado por un proceso de análisis bajo el contexto del Problema Público que pretende resolverse, es decir, se ha construido conocimiento sobre el mismo.

Es en este contexto donde toma especial relevancia la **Evidence Based Policy** (EBP), Política Basada en Evidencias misma que tiene su origen en el Reino Unido en 1997, a la llegada del gobierno de Blair (1997). La EBP busca, al igual que lo

anhelado por todos los teóricos de las Políticas Públicas, la mayor eficiencia y eficacia posible en la gestión gubernamental.

## **1.2 La Política Pública Basada en Evidencias**

En este apartado, buscaremos responder a las preguntas de ¿Qué es la Política Pública Basada en Evidencias?, ¿Cuáles son sus requisitos y elementos?, así como su relación con la calidad de la información.

En el entendido de que pretendemos identificar una herramienta que permita mejorar la confiabilidad en la eficiencia y la eficacia de la acción pública directiva y las posibles alternativas que puedan utilizarse para la fundamentación y evaluación de las Políticas Públicas.

Lo anterior, considerando que como dijera Head, la Política Pública basada en evidencias, resulta atractiva para los tomadores de decisiones pragmáticos, que quieren saber lo que funciona y bajo qué condiciones, así como para aquellos profesionales ligados a las bases de información estadística (Head, 2010).

### **1.2.1 ¿Qué es la Política Basada en Evidencias?**

De acuerdo a Brian Head, de la Universidad de Queensland, en su artículo Evidence Based Policy: Principles and Requirements; la EBP es una aspiración en Política Pública, que exige una investigación rigurosa y debates públicos para la evaluación y mejoramiento de programas de Política Pública (Head, 2010).

Según Gary Banks, en su artículo Evidence-based policy making: What is it? How do we get it? La EBP, es un marco robusto que prevé el reconocimiento explícito de los costos y beneficios de una decisión en Política Pública, y requiere que el responsable de la Política Pública pueda considerar toda la gama de posibilidades (Banks, 2009)

Las EBP son un discurso o conjunto de métodos que aportan información al proceso de políticas, más que uno que intenta directamente tener un efecto en los objetivos finales de la política. Apoya un enfoque más racional, riguroso y sistemático (Sutcliffe & Jilius, 2006).

En síntesis, La EBP, busca aportar elementos para una mejor toma de decisiones que integre el conocimiento, la experiencia y el análisis de la realidad, con lo que pareciera refrescar y sintetizar partes relevantes de las ideas de pensadores como Laswell, Bacon, Simon, Eston, Keynes y otros, lo que inevitablemente nos lleva a la reflexión de que ninguna teoría u aportación debiera desecharse totalmente por haber sido refutada o superada en el contexto de su tiempo, ya que la verdadera riqueza de las aportaciones de estos pensadores está en la observación desde distintos ángulos del fenómeno de toma de decisiones públicas, que como dijera Lasswell las Políticas Públicas de la democracia, tienen como fin último la dignidad humana en la teoría y en la práctica+(Parsons, 2007) En palabras de Cabrero Es necesario recordar que el nacimiento de este campo de estudio (las Políticas Públicas), nunca se ubicó solo en el desarrollo de una teoría y una disciplina académica, sino en un punto de encuentro entre el conocimiento científico y su aplicación a la solución de problemas públicos de la racionalidad estatal con la voluntad social+(Cabrero, 2000, pág. 190)

o como lo refiere Parsons Se puede hacer un diagrama sobre la evolución de la ciencia de las Políticas Públicas en función del deseo de tener un gobierno erudito es decir, la adquisición de los hechos y el conocimiento de los problemas, de manera tal que se formulen soluciones mejores+(Parsons, 2007, pág. 51).

A pesar de que, en términos generales, ya hemos descrito en qué consiste la EBP, para lograr el objetivo de este estudio es importante identificar con mayor detalle sus elementos, a lo cual dedicaremos los siguientes párrafos.

### **1.2.2 ¿Cuáles son sus requisitos?**

A fin de lograr que la EBP posibilite que las decisiones políticas se hagan a través de una mejor información, con la evidencia disponible, Brian Head, identifica tres requisitos indispensables, que relaciona con su correcta aplicación:

- La buena calidad de los datos.
- La capacidad de análisis sobre los datos que posea el personal que los integrará, analizará e interpretará.

- La voluntad o apoyo político.

Con esta propuesta, Head advierte que la EBP no está exenta de la mezcla de ciencia, preferencias de valores y prácticas de juicios sobre la viabilidad y legitimidad de las decisiones. Y aunque deja claro que el oficio profesional de la Política Pública requiere de ~~tejer~~ hebras de información y valores, hace hincapié en que los debates actuales en materia de EBP se centran en encontrar métodos para tres puntos clave:

- La recopilación y evaluación fiable de los datos ligados a la Política Pública.
- La transmisión de esta información al tomador de decisiones.
- La evaluación de la efectividad de la política.

Por tanto, todo esfuerzo por integrar evidencia no puede limitarse a la enunciación de datos, sin un análisis racional de ellos. Esto implica que también se debe considerar el juego político implicado.

### 1.2.3 ¿Cómo se define la calidad de la evidencia en la EBP?

Toda Política Pública requiere de argumentos, aunque no todos los argumentos están sustentados en evidencias que atiendan de manera efectiva el Problema Público que se pretende solucionar.

En términos de lo que Monje plantea, puede resultar evidente que una política pública es resultado de las acciones o presiones de grupos con intereses particulares y sin embargo quienes traten de justificarla deberán ligarla a algún interés público que la sustente. (Monje, 1997)

Por otro lado, como lo menciona Head, la calidad de la evidencia está enmarcada en tres tipos de conocimiento: **conocimiento político**, construido primordialmente por los políticos, partidos, grupos organizados y los medios de comunicación; tiene relación con el análisis y el juicio de todos esos actores políticos; genera prioridades, la definición de la agenda, el ajuste de estrategias y tácticas, la

comunicación y la ideología, donde la política se refiere más a un ejercicio de persuasión<sup>3</sup> y apoyo; **El conocimiento Técnico**, ligado al manejo metodológico de los datos y **El conocimiento práctico** generado en la base del sistema de entrega de servicios, que permite la identificación de buenas prácticas+(Head, 2010)

Por su parte, Court, Hovland, y Young, así como Shaxson citados por (Sutcliffe & Jilius, 2006), sugieren que los gobiernos deben considerar los siguientes aspectos en el manejo de la evidencia en EBP:

**La precisión:** la evidencia ¿describe correctamente lo que se pretende hacer?

**La objetividad:** la calidad del enfoque tomado para generar la evidencia y la imparcialidad de la fuente, así como también el alcance de la respuesta respecto de la evidencia.

**La credibilidad:** esto se relaciona con la confiabilidad de la evidencia y por lo tanto, con el hecho de valorar si se puede depender de ella para el monitoreo, evaluación o valoración del impacto.

**La aplicabilidad general:** ¿hay información generalizada o son sólo casos selectivos o experimentales?

**La relevancia:** si la evidencia es oportuna, sobre el tema y tiene implicaciones políticas.

**La disponibilidad:** la existencia y acceso a evidencia de buena calidad y los procesos o requerimientos para obtenerla

**La raíz:** la evidencia ¿está basada en la realidad?

**La aplicabilidad en la práctica:** si los políticos tienen acceso a la evidencia en un formato útil y si las implicancias de la política provenientes de la investigación son factibles y posibles en términos económicos.

---

<sup>3</sup>Sobre la persuasión, Monje, refiere que el argumento permite vincular los datos y la información con las conclusiones del análisis (Monje, 1997)

Adicional a los puntos ya mencionados, la evidencia debe buscar otorgar una visión integradora del Problema Público donde puedan distinguirse sus participantes, a fin de que la evidencia permita identificar la solución que ofrezca alternativas de atención donde se maximice la relación ganar-ganar de todos los involucrados o del mayor número de éstos.

Para explicar este punto resulta muy pertinente recordar a Lindblum, quien a pesar de no estar inmerso específicamente en la EBP, refiere que las Políticas Públicas, deben sustentarse en elementos útiles (evidencias) para buscar las soluciones 'eficientes' a los problemas. En este contexto 'la eficiencia' significa una solución que incorpora elementos ventajosos para todos los participantes y para sus clientes, aunque esto no sea evidente para algunos de ellos.

Lindblum lo ejemplifica hablando de lo que puede mostrar un **análisis** sobre **reducciones en la carga media** de transportes por ferrocarril y sus posibles beneficios a los usuarios por **ahorros** y al mismo tiempo el beneficio a la empresa al fomentar un **mayor tráfico** y **mayores ingresos** (Lindblum, 1991)

Es importante resaltar que cuando Lindblum se refiere a **los análisis** hace alusión a un punto muy importante en materia de generación de evidencia, se refiere en plural a todos los procesos de identificación, integración, discriminación y obtención de conocimiento a través del análisis de los datos disponibles (de mayor calidad), mediante los cuales se obtendrán conclusiones de sus relaciones de impacto para el Problema Público estudiado, por lo que como lo refiere Flores Crespo, citando a Philip Davies, **los estudios singulares son limitados para hacer generalizaciones sobre el conocimiento que producen en relación con conceptos, poblaciones, contextos y tiempo, y, frecuentemente, sólo iluminan una parte de un gran rompecabezas que busca ofrecer explicaciones**; (Flores- Crespo, pág. 278, citando a Davies, 2000)

En este sentido, la EBP busca privilegiar la evidencia que resulta de estudios, cuya base metodológica se sustenta en pruebas aleatorias que permiten medir si existen

diferencias estadísticamente significativas entre un grupo de control y otro experimental (Flores-Crespo, 2013).

Sin embargo, no debe perderse de vista que la evidencia para la Política Pública también puede emanar de la aplicación de las políticas y de la evaluación rigurosa que se realice de sus resultados. Lo anterior en el entendido de que las evaluaciones en Política Pública tienen repercusiones en el debate público sobre el desempeño gubernamental y en las discusiones legislativas sobre la asignación del presupuesto público; y también en el uso de sus resultados para mejorar el diseño o la operación de los programas de un gobierno (Cejudó & Maldonado, 2011)

Es decir, cuando la evaluación a un programa proporciona recomendaciones sustentadas en indicadores de desempeño o en la no propiedad de estos para medir los objetivos planteados, se está generando evidencia+ encaminada a encontrar una alternativa que minimice o nulifique los obstáculos para atender el Problema Público que le dio origen al programa.

Como se ha buscado plantear en este apartado del documento, la evidencia más que encontrarse dada, se construye de manera específica para cada Problema Público, a partir de datos que no se limitan al aspecto cuantitativo y que aunque mayoritariamente existen, requieren ser organizados y puestos a disposición de los tomadores de decisiones con el rigor que da una metodología apropiada, y ello de la manera más sencilla, concreta y práctica que sea posible.

Lo anterior ha sido un propósito de todos los países pertenecientes a Naciones Unidas, que se ha manifestado a través de sus organismos dedicados a la tarea estadística oficial. Esta idea se ha materializado a través de los Sistemas Nacionales de Información Oficial, cuyo propósito principal es aportar elementos para mejorar la toma de decisiones. Tal y como lo destacan Cabreo y Rodríguez

La producción, recopilación, análisis y acceso a la información pública, ha tenido en los tiempos actuales una relevancia sin precedentes. En ningún otro momento histórico, se había puesto tal interés por reunir datos, estadísticas y demás elementos que permitan conocer, tanto al propio gobierno como a la ciudadanía, la forma en la que se desarrollan las acciones gubernamentales y los efectos que estas tienen en las sociedades modernas. (Cabrero & Rodríguez, Información Estadística como elemento clave para la modernización gubernamental y la consolidación democrática, 2012, pág. 61)

Es decir, hoy más que nunca, existe información pública que mide acciones gubernamentales y el impacto de estas en la atención de los problemas públicos, sin embargo, su aprovechamiento para convertirla en evidencia, parece parcial y diseminado entre los Sistemas de Información Oficiales (en nuestro caso el que coordina el INEGI) la academia y los servidores públicos que enfrentan la fundamentación y/o evaluación de Políticas Públicas.

En palabras de Teresa Bracho citada por Flores Crespo:

La evidencia no se identifica con la información existente, sino que es un dato que se construye tanto desde los Sistemas de Información de la administración pública como desde los propios investigadores en su actividad evaluativa y que adquiere un significado argumentativo en su uso político [o] la evidencia es tal en el preciso momento en que está disponible, se difunde y es utilizada para retroalimentar a las Políticas Públicas (Flores-Crespo, 2013, pág. 279)

Lo anterior permite identificar que la calidad de la evidencia utilizada en Políticas Públicas dependerá de manera importante de la capacidad que los sistemas de Información Oficiales desarrollen, para aportar datos cuantitativos y cualitativos, que puedan transformarse en información de manera ágil, que sean relevantes, pertinentes, objetivos, creíbles, rigurosos, con metodologías apropiadas, accesibles, oportunos, pero particularmente que hayan sido traducidos a un lenguaje ciudadano que los haga utilizables ; elementos que deberán estar apoyados en un amplio esquema de difusión y retroalimentación con los tomadores de decisiones.

#### **1.2.4 ¿Cuál es el impacto de la especialización técnica para la aplicación de la EBP?**

El nivel de especialización técnica que posea el personal que integrará, analizará e interpretará los datos para convertirlos en evidencia tendrá un impacto similar o aún mayor al que le compete a los sistemas de Información Oficial. Dado que finalmente será el resultado de este trabajo lo que dé sustento a la política pública en cuestión

En ese sentido, La EBP exige a los tomadores de decisiones o a los profesionales que apoyan esta actividad conocimientos de disciplinas ligadas al análisis de datos cuantitativos, competencia que no resulta común en estos círculos. (Head, 2010)

Una reflexión importante al respecto, es que los analistas o profesionales en Política Pública, no pueden entenderse solo como individuos, dado que en ellos confluyen los intereses, atribuciones y paradigmas de las instituciones que, si bien están formadas por personas, responderán a los requerimientos del entorno organizacional, procedimental y hasta de usos y costumbres no escritas que manejen.

Particularmente en las administraciones municipales y estatales existen áreas de la estructura gubernamental en las que recaen la mayor parte de la producción de evidencias y argumentos para el debate público, mismas que, como lo apunta Head, son muy débiles o carecen de formación técnica en el manejo y análisis de información. Sin embargo, la Política Pública se desarrolla y se justifica, ya que como enfatiza Monje, Los argumentos utilizados para justificar una Política Pública pueden o no ser técnicos, pero deben ser capaces de persuadir a los foros en los que recae la deliberación. (Monje, 1997)

Aunque estos foros de deliberación en las administraciones municipales y estatales cuentan con poca o nula participación real, ya que muchas de las aportaciones están controladas o dirigidas para cumplir con un formato de legitimación prefabricado en el marco de lo que Cabrero define como un modelo de tradición autoritaria y en proceso de transición democrática, lo que refuerza la idea de la

existencia de estructuras casi monopólicas que realizan una función de intermediación y representación de la sociedad frente al Estado, (Cabrero, 2000)

En este sentido, más que Políticas Públicas se generan políticas gubernamentales<sup>4</sup> (Cabrero 2000 y Franco 2012) que se deliberan de forma casera al interior de la propia estructura gubernamental, donde el aparente sustento de la política (evidencia) es en realidad una justificación que se implanta como demanda a través de los medios de comunicación o grupos de presión, para darle legitimidad a la aparente sensibilidad de la voz ciudadana (Cabrero, 2000)

Por lo que los grupos de especialización técnica, para construir evidencia que dé sustento a las Políticas Públicas, particularmente estatales y específicamente en el Estado de Hidalgo, se reducen a los funcionarios estatales ligados al tema y a algunos consultores privados contratados y evaluados técnicamente por las mismas instancias.

Esto puede evidenciarse en distintos programas, tales como el Programa Institucional de Vivienda 2005-2011 donde textualmente en el punto 5 sobre la formulación del programase expresa:

ÍEn la elaboración del presente Programa Institucional de Vivienda participan de manera coordinada la Dirección de Vivienda y la Dirección de Planeación y Reserva Territorial, y donde el Prosecretario de la Junta de Gobierno realiza la supervisión y verificación del mismoÍ (Gobierno del Estado de Hidalgo S. d., 2005, pág. 6)

De este grupo de expertos, en el mejor de los casos, se aprecia un manejo más enunciativo sobre datos cuantitativos que de análisis integral de la problemática que se pretende atender.

---

<sup>4</sup> El autor define a las políticas de gobierno como acciones cotidianas y permanentes que realizan las dependencias y entidades públicas y que comúnmente no cuentan con un respaldo técnico de la decisión (Franco, 2012)

Así, en el ejemplo del Programa Institucional de Vivienda, podemos leer la siguiente justificación, que se acompaña de una larga enunciación de cifras.

La formulación del programa se sustenta en los datos estadísticos aportados por INEGI, CONAPO, Programa Nacional de Vivienda y los estudios sobre la materia elaborados por el organismo a través de consultores especializados. Así mismo, la participación de las áreas de vivienda, comercialización y planeación fueron determinantes para conjuntar los elementos base del programa, tomando siempre como sustento los lineamientos del PEDÍ (Gobierno del Estado de Hidalgo S. d., 2005, pág. 7)

Otro problema relacionado con el conocimiento técnico (del que debe estar provisto la evidencia) es el excesivo manejo de tecnicismos para algunas temáticas, lo que debilita la participación ciudadana, ante la imposibilidad de realizar una traducción del lenguaje técnico al contexto de su realidad social y los impactos que esto pudiera tener .

Lo anterior, no solo limita a la sociedad en general en su pronunciamiento de otras posiciones, sino incluso tiene consecuencias en cómo entender el problema. Esto ha generado que la población vea a las Políticas Públicas como un ámbito tecnocrático e insensible a las verdaderas demandas ciudadanas (Cabrerero, 2000)

De igual manera, el nivel de experiencia técnico en el análisis de la información y conocimiento sobre los problemas públicos, desarrollado por los funcionarios estatales que intervienen en la fundamentación de la Política Pública, es fácilmente desechado ante la constante movilidad de estos funcionarios. Tal como lo menciona Cabrerero en su artículo Usos y costumbres en la hechura de las Políticas Públicas en México+, es común que las buenas prácticas para la fundamentación o evaluación de Políticas Públicas se muevan con los funcionarios que las implantaron (Cabrerero, 2000)

Por consiguiente, en el ámbito estatal el nivel de especialización técnica que pueda desarrollarse para la construcción de evidencias, que apoyen una toma de

decisiones más efectiva y en atención a los problemas públicos, se encuentra en constante reubicación de su grado de avance, lo que está íntimamente ligado al perfil, habilidades y posturas políticas de los funcionarios responsables. Además existen factores que pueden obstaculizar la generación, disponibilidad, accesibilidad e integralidad de la información para traducirla en conocimiento, lo que sin duda representa una limitación para poder adoptar una Política Pública basada en evidencias.

### **1.3 La relación de la Política Pública Basada en Evidencias con la Información Oficial**

Después de haber transitado por parte de los elementos que explican las principales características de la EBP y su relación con el uso de la información que permita la construcción de conocimiento sobre la problemática social, (vinculación información-evidencia para la fundamentación de la Política Pública), nos encontramos en el punto de enganche que da razón de ser a estas reflexiones; es decir, identificar los elementos intrínsecos en el Uso de la Información Oficial, sus requisitos y puntos de convergencia con la tendencia de Políticas Públicas Basadas en Evidencia.

Para ello, es importante aclarar algunos conceptos que se analizarán en los siguientes párrafos.

#### **1.3.1 ¿Qué se entiende por Información Oficial?**

De acuerdo a la ONU, las Estadísticas Oficiales constituyen un elemento indispensable en el Sistema de Información de una sociedad democrática y proporcionan al Gobierno, a la economía y al público datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental. Con este fin, los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial Estadísticas Oficiales

de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a mantenerse informados<sup>5</sup>, (ONU C. d., 1994)

También se denominan estadísticas nacionales y se utilizan para monitorear las políticas y los servicios públicos, además de proporcionar una ventana a la obra de gobierno e informar a los tomadores de decisiones y al público sobre la situación actual y el rendimiento de cuentas de los servicios públicos (Holt, 2008)

Sobre este tema, en el caso de México, la Constitución política en su artículo 26 apartado B, refiere %El Estado contará con un sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, cuyos datos, serán considerados oficiales para la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, los datos contenidos en el Sistema será de uso obligatorio en los términos que establezca la ley. La responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia+ (INEGI, 2008)

Tomando como referencia los conceptos anteriores, podemos inferir que, la Información Oficial de un país, es aquella se produce por una instancia a la que se le ha dado la facultad formal para la recolección, integración y difusión de información, con el objetivo de medir la realidad del país y ofrecer elementos metodológicamente sustentados, que apoyen la toma de decisiones orientada a la atención de los problemas públicos, al tiempo que den cuenta a la sociedad de la efectividad de las acciones emprendidas.

---

<sup>5</sup>Este constituye el principio N. 1 de los 10 principios fundamentales de las Estadísticas Oficiales que surgieron en abril de 2004 y que fueron refrendados y adoptados por la Asamblea General y el Consejo Económico y Social del 24 de julio de 2013, en el documento, se resalta la importancia fundamental de las Estadísticas Oficiales para la agenda de desarrollo nacional e internacional+(ONU, Stataistics Division Home: ONU, 2013)

### 1.3.2 ¿Cuáles son los conceptos intrínsecos al término Información Oficial y porque en México se habla de Información Oficial Estadística y Geográfica?

El punto de partida para dar respuesta a esta interrogante, es preguntarnos que estamos interpretando como **información**, para ello, resulta conveniente buscar el concepto más común, por lo que diremos que de acuerdo a lo referido en el diccionario de la real academia de la lengua española, Información **es la comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada**; lo anterior, en estricto sentido implica:

Que para contar con información, **antes debió construirse conocimiento** y que el conocimiento (de acuerdo a su definición) requirió de **averiguar** por el ejercicio de las facultades **la naturaleza, cualidades y relaciones de las cosas**, es decir exigió el análisis de las relaciones entre más de un dato.

Lo anterior, permite clarificar que un dato por sí solo, no representa información, ya que deberá antes ser conocimiento y para ello, será necesario que ese dato se relacione con otro u otros y se analice en el contexto en el que se desarrolla el fenómeno estudiado.

El otro gran concepto a analizar, es **estadística**, como área del conocimiento que busca obtener información a través del análisis de datos; para Sheldon es el arte de aprender a partir de los datos y la desagrega en la recopilación, descripción y análisis de datos, para finalmente poder extraer conclusiones (Sheldon, 2005)

Cabe resaltar la congruencia que existe entre el concepto de información como resultado del análisis de datos y el de estadística que propone Sheldon.

Moore por su parte realiza una reflexión en la que enfatiza que si bien la vocación de la Estadística está centrada en los **datos**, estos no pueden analizarse fuera de su contexto ya que es éste el que permite darles significado, lo anterior lo ejemplifica con el número **2.75**, el cual por sí mismo no ofrece ninguna información; sin embargo, cuando este número se asocia al peso que un bebé obtuvo al nacer, está

proporcionando información relevante sobre el recién nacido, por lo que nos permite hacer un juicio sobre las características de tamaño del bebé. (Moore, 2000)

De lo postulado por Moore, nos interesa poner énfasis en dos elementos: el análisis del contexto y emitir juicios; es decir, deja claro que los datos siempre deben analizarse en el entorno en el que se desenvuelven y con ello, poder construir un diagnóstico objetivo.

Ruiz define a la Estadística como la ciencia cuyo objetivo es reunir información cuantitativa concerniente a individuos, grupos, series de hechos, etc. y deducir de ello gracias al análisis de estos datos significados precisos o previsiones para el futuro.

Sobre la propuesta de Ruíz, cabe destacar el elemento cuantitativo; ya que si bien la información no puede reducirse a los datos duros, si son estos un factor indispensable en el proceso de construcción de conocimiento y por supuesto de evidencia para Políticas Públicas.

**De la revisión de estas definiciones podemos concluir, que la Estadística gira alrededor de los datos, su análisis, la construcción de conocimiento y la toma de decisiones.**

Ahora, busquemos clarificar el término Geografía; partimos al igual que en Estadística de una definición común que ofrece el diccionario de la real academia de la lengua española, en donde se define a la geografía como **Í Ciencia que trata de la descripción de la Tierra** y se divide en: *Geografía botánica* (distribución de las especies vegetales en la superficie de la Tierra); *Geografía física* (parte de la geografía que trata de la configuración de las tierras y los mares); *Geografía histórica*.

(Estudia la distribución de los Estados y pueblos de la Tierra a través de las distintas épocas); Geografía lingüística. (Estudia la distribución de los fenómenos lingüísticos de un idioma sobre el territorio en que este se habla); Geografía Política. (Parte de la geografía que trata de la distribución y organización de la Tierra como

morada del hombre); Geografía zoológica. (Estudia la distribución de las especies animales en la superficie terrestre)

De acuerdo con Haggett<sup>6</sup>, citado por Santis, la geografía se entiende como las relaciones de los seres humanos y su medio ambiente, sus consecuencias espaciales y las estructuras regionales que han ido surgiendo sobre la superficie de la tierra (Santis, 2002)

The Royal Geographical society and British Geographers define a la geografía, como aquella que tiende un puente entre las Ciencias sociales (geografía Humana) con su comprensión de la dinámica de las culturas, de las sociedades, de las economías; y las ciencias de la tierra (geografía física) en el entendimiento de la dinámica de paisajes físicos y de procesos ambientales.

Es decir que la geografía pone el conocimiento de procesos sociales y procesos físicos dentro del contexto esencial o sustantivo de los lugares y de las regiones, haciendo un reconocimiento de las grandes diferencias en culturas, sistemas políticos, economías, paisajes y ambientes a través del mundo y las conexiones entre ellos. (Santis, 2002)

Las definiciones sobre geografía, nos llevan a concluir que el punto central del estudio de **la geografía está ligado a la relación que establece el ser humano con su entorno y como éste aporta elementos que influyen en la forma de vida de los diferentes grupos sociales.**

Bajo este orden de ideas, los conceptos de **información**, **estadística** y **geografía**, no pueden separarse para construir conocimiento acerca de cualquier fenómeno de la realidad que afecte al ser humano, tal es el caso de los fenómenos sociales, políticos, económicos o de medio ambiente, mismos que entre sí tampoco

---

<sup>6</sup>Peter Haggett es profesor emérito de la universidad de Bristol e investigador en Geografía Urbana y Regional de la Escuela de Ciencias Geográficas de la misma universidad.

resultan independientes, sino más bien se relacionan bajo un enfoque sistémico en el que el impacto en alguno, repercute en mayor o menor medida en el resto.

Por ello, la construcción de evidencia para la toma de decisiones sobre algún problema que afecte a la sociedad (fenómenos sociales, políticos, económicos o de medio ambiente) invariablemente tendrá como sustento Información Estadística y Geográfica, para algunos casos expresada explícitamente y en otros en una relación implícita entre los datos estadísticos y el contexto geográfico en el que se desarrollan y/o las implicaciones de los elementos de la naturaleza cuya relación con el hombre resulta imposible separar<sup>7</sup>.

Y aunque esta relación es totalmente evidente, en la legislación mexicana, contenida en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica de México (LSNIEG, 2008) se enuncian definiciones separadas de lo que se entiende por Información Estadística e Información Geográfica, como a continuación se describe:

Información Estadística: **Conjunto** de resultados cuantitativos o **datos** que se obtienen de las **actividades estadísticas y geográficas** en materia estadística, tomando como base los datos primarios obtenidos de los informantes del sistema **sobre hechos que son relevantes para el conocimiento de los fenómenos**

---

<sup>7</sup>Parte de esta realidad ha llevado a la comunidad internacional a cuestionarse si la estadística que producen los organismos públicos en cada país (estadística oficial) deba seguir separada de la producción de información geográfica, por lo que el tema de debate de la Comisión de Estadística en su 44º período de sesiones (ONU, febrero - marzo de 2013) fue **Desarrollo de un marco estadístico-espacial en los sistemas nacionales de estadística**. Para este período de sesiones, la comisión solicitó a la oficina de estadística de Australia realizar un informe sobre la evolución de los vínculos que existen actualmente entre la información geoespacial, la estadística y el contexto normativo.

En el informe se describen los diversos grados de integración de la información espacial y la estadística en diversos países. Además, muestra un análisis de las necesidades de los usuarios y se exploran nuevos ámbitos en los que el valor y la facilidad de uso de las Estadísticas Oficiales podrían potenciarse con la aplicación de atributos geoespaciales.

En México, existen algunos avances en este tema, ya que integra en un mismo organismo la generación e integración de la Información Estadística y de la información geográfica

económicos, demográficos y sociales, **así como sus relaciones con el medio ambiente y el espacio territorial**+ (INEGI, Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, 2008)

Información Geográfica: **%Conjunto** organizado de **datos** espaciales georeferenciados, que mediante símbolos y códigos **genera conocimiento acerca de las condiciones físico-ambientales, de los recursos naturales y de las obras de naturaleza antrópica** del territorio nacional (INEGI, Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, 2008)

Como puede apreciarse, la definición de **%Estadística**+, también hace referencia a datos procedentes de actividades geográficas y a hechos relacionados con el medio ambiente, sin embargo, la enunciación separada de los conceptos pudiera generar una visión limitada de la necesidad de contar con análisis integrales entre la Información Estadística y la Geográfica, como elementos inseparables para la construcción de evidencias en el entramado relacional de los problemas sociales.

Por tanto, es importante conceptualizar la **Información Estadística y Geográfica, como el conjunto de datos relacionados a las características de sucesos, elementos físicos, naturales y/o personas, vinculadas a los fenómenos económicos, demográficos y sociales en su relación con el medio físico ambiental, de los recursos naturales y de la infraestructura en donde se desarrollan, cuya ubicación puede ser referenciada a un territorio específico; con el fin de brindar elementos que faciliten el análisis, la generación de conocimiento sobre el tema en estudio y la toma de decisiones**<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup>Por lo que a lo largo de este trabajo, al hablar de Información Estadística estará implícito el aspecto geográfico. Aunque cabe aclarar que ello no implica que para algunos temas se haga explícito el término Información Estadística y Geográfica.

Lo que tal vez resulta evidente en el lenguaje cotidiano, ya que pese a lo que se ha referido en los párrafos anteriores sobre los conceptos separados de Información Estadística y Geográfica, en la práctica es muy común que la información que generan los organismos nacionales dedicados a estas labores<sup>9</sup>, se generalice bajo los términos **“Estadística Oficial”**, **“Información Estadística”**, **“Datos Oficiales”** o simplemente **“Estadística”**.<sup>10</sup>

No en vano, se define a la **“Estadística”** como la **“ciencia del Estado”**, particularmente por su raíz etimológica **“Statistik”**, palabra alemana para referirse al análisis de datos para uso del Estado.

### **1.3.3 ¿Cómo se relaciona la Información Oficial con la EBP?**

Ante este el análisis plasmado en los párrafos anteriores, resulta evidente que tanto la EBP como la Información Oficial (Estadística y Geográfica), se sustenta de manera inicial en la recopilación de datos, como insumo que deberá ser procesado (datos confrontados, analizados, contextualizados etc.) para adquirir conocimiento sobre un Problema Público y con base en ello, tomar decisiones.

En este sentido, la Información Estadística y Geográfica, está vinculada directamente con tres elementos esenciales de la EBP, el primero considerado por Head como el requisito inicial para la correcta aplicación de la Política Basada en Evidencias, es decir, **la calidad de los datos**, el segundo y tercero tienen una relación directa con el corazón de la EBP, es decir **la toma de decisiones que se**

---

<sup>9</sup>Se refiere a los Institutos Nacionales que tienen la encomienda de realizar la labor de generar, integrar y difundir información, tal es el caso del INEGI en México.

<sup>10</sup>Términos utilizados para referirse en EBP al conjunto de información que generan los organismos oficiales dedicados a la generación, integración y divulgación de Información Estadística, En palabras de Holt, **“es raro encontrar un área de debate público que no llama a un conjunto de información Estadística”** (Holt, 2008), en ese sentido la ONU menciona **“la comunidad internacional está de acuerdo en que las estadísticas son y deberían servir para informar en los procesos de decisión. El objetivo es mejorar la pertinencia, la eficiencia y la eficacia de las reformas políticas”** (ONU, Elaboración de Política Pública Basada en Evidencia, 2008)

**basa en conocimiento**, (mismo que lleva implícito, el aspecto del medio ambiente y el territorio)<sup>11</sup>

Y si aludimos al uso de la Información Estadística y Geográfica o Estadística Oficial, como insumo de la construcción de evidencia en Políticas Públicas, resulta claro considerar que debe estar presente en todas las etapas de las Políticas Públicas, desde el establecimiento de la agenda; formulación; implementación; y evaluación, ya que la evidencia tiene el potencial de influir en el proceso de formulación de políticas en cada una de estas etapas (Sutcliffe & Jilius, 2006)

Por ello, la relación del uso de la Información Estadística y Geográfica Oficial con las Políticas Públicas Basadas en Evidencia, es directa e imprescindible, ya que establece la base de conocimiento para entender y atender el Problema Público específico.

Otro punto de encuentro entre la Información Oficial y la EBP, es su constante y creciente requerimiento de referencia al entorno global, lo que Trewin refiere como un evidente incremento en la demanda de estadísticas sociales comparables a nivel internacional, debido a la necesidad que los países tendrán para entender mejor la eficacia de sus políticas sociales al comparar sus resultados con los de otros países (Trewin, 2007)

Si bien la EBP resulta una tendencia relativamente nueva, el uso de la Información Estadística como evidencia para la toma de decisiones en Política Pública no lo es (Sutcliffe & Jilius, 2006) en realidad, ha sido compañera de la vida pública desde las primeras civilizaciones<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup>Como lo refiere el documento del Reino Unido sobre la aplicación de la EBP **Herramientas para diseñadores de Políticas Públicas en países en desarrollo**, <no se entendería la construcción de evidencia sin un mapeo que permita identificar geográficamente la ubicación de los problemas sociales> (Sutcliffe & Jilius, 2006)

<sup>12</sup>Existen evidencias de trabajos estadísticos realizados en China; en el año 2238 a.C.; en Egipto hace unos 5000 años y en Grecia (Compostela, 2010)

Sin embargo, si podemos hablar de un parte aguas en el surgimiento y consolidación de la estadística oficial en distintos países incluido México, sería necesario ubicarnos en la posguerra, con la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1945 y su Consejo Económico y Social, que dio origen a la necesidad de contar con información de los países miembros, con el objetivo de construir un sistema de datos estadísticos que permitiera generar comparabilidad internacional, por lo que en 1947 surgieron la Comisión y la División de Estadística de las Naciones Unidas <sup>13</sup>, promoviendo **la creación o consolidación de Sistemas de Información Oficiales** en cada país y estableciendo metodologías compartidas para mejorar la calidad de la captación de datos sobre problemáticas sociales tales como: educación, economía, salud, pobreza, género y medio ambiente entre muchos temas más. (ONU, 2012)

Una de las recomendaciones más relevantes de la Comisión de Estadística, fue la adopción de los **Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales** en 1994, mismos que buscaban dar elementos para fortalecer la generación de Estadísticas Oficiales veraces, transparentes y que atendieran a las mayores preocupaciones de las sociedades en las que se desarrollaban, así como a las identificadas a nivel internacional, por lo que se pretendía que los principios establecidos fueran adoptados por todos los países promoviendo su uso universal.<sup>14</sup>

---

En general, la información de los censos en las primeras civilizaciones, prioritariamente era utilizada para fines de recolección de impuestos y para reclutar militantes de guerra, (*Números 1, ver 19 al 21*). La información del territorio y sus riquezas, era fundamental para conquistadores de manera previa y posterior a sus conquistas, a fin de dar cuenta de las propiedades, extensiones y el valor de las tierras conquistadas.

<sup>13</sup>La Comisión de Estadística de la ONU, depende del Consejo Económico y Social y está encargada de lograr un sistema integrado de reunión, elaboración y difusión de datos estadísticos, a través de fomentar el desarrollo de estadísticas nacionales y mejorar su comparabilidad internacional; se apoya de la División de estadística para formular metodologías y apoyo técnico a los países miembros.

<sup>14</sup>En su octavo período de sesiones, celebrado en Addis Abeba en marzo de 1994, la Conferencia Conjunta de Planificadores Estadísticos y Demógrafos Africanos consideró que los Principios fundamentales de las Estadísticas Oficiales eran de importancia universal.

Los diez principios<sup>15</sup>, se centran en las siguientes premisas:

1. Imparcialidad y comprobada utilidad práctica para informar a los ciudadanos
2. Ceñirse a principios científicos y de ética profesional, en todos sus métodos y procedimientos
3. Presentar información conforme a normas científicas sobre las fuentes, métodos y procedimientos de la estadística.
4. Formular observaciones sobre interpretaciones erróneas y la utilización indebida de las estadísticas.
5. Obtener datos tanto de encuestas estadísticas o registros administrativos.

---

<sup>15</sup>Principios fundamentales de las Estadísticas Oficiales, promovidos por la Comisión de estadística de la ONU en 1994.

1. Las Estadísticas Oficiales constituyen un elemento indispensable en el Sistema de Información de una sociedad democrática y proporcionan al Gobierno, a la economía y a la sociedad, datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental. Con este fin, los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial Estadísticas Oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a mantenerse informados.

2. Para mantener la confianza en las Estadísticas Oficiales, los organismos de estadística han de decidir, con arreglo a consideraciones estrictamente profesionales, incluidos los principios científicos y la ética profesional, acerca de los métodos y procedimientos para la reunión, el procesamiento, el almacenamiento, y la presentación de los datos estadísticos.

3. Para facilitar una interpretación correcta de los datos, los organismos de estadística han de presentar información conforme a normas científicas sobre las fuentes, métodos y procedimientos de la estadística.

4. Los organismos de estadística tienen derecho a formular observaciones sobre interpretaciones erróneas y la utilización indebida de las estadísticas.

5. Los datos para fines estadísticos pueden obtenerse de todo tipo de fuentes, ya sea encuestas estadísticas o registros administrativos. Los organismos de estadística han de seleccionar la fuente con respecto a la calidad, la oportunidad, el costo y la carga que le impondrán.

6. Los datos que reúnan los organismos de estadística para la compilación estadística, ya sea que se refieran a personas naturales o jurídicas, deben ser estrictamente confidenciales y utilizarse exclusivamente para fines estadísticos.

7. Se han de dar a conocer al público las leyes, reglamentos y medidas que rigen la operación de los sistemas estadísticos.

8. La coordinación entre los organismos de estadística a nivel nacional es indispensable para lograr la coherencia y eficiencia del sistema estadístico.

9. La utilización por los organismos de estadística de cada país de conceptos, clasificaciones y métodos internacionales fomenta la coherencia y eficiencia de los sistemas estadísticos a nivel oficial;

10. La cooperación bilateral y multilateral en la esfera de la estadística contribuye a mejorar los sistemas de Estadísticas Oficiales en todos los países.

6. Confidencialidad de la información deben y exclusivamente para fines estadísticos.
7. Transparencia
8. Coordinación Internacional (entre los organismos de estadística a nivel nacional)
9. Utilización de conceptos, clasificaciones y métodos internacionales
10. La cooperación bilateral y multilateral en la esfera de la estadística

Tras estas recomendaciones, diversos países retomaron parte de los principios para **fortalecer sus Sistemas de Información Oficiales, otros los utilizaron como elementos de reorientación y otros más crearon sus sistemas a partir de ellos**. Sin embargo, y de acuerdo a las circunstancias particulares de cada país, los Sistemas de Información Oficiales, fueron creados o reorganizados bajo modalidades tanto centralizadas como descentralizadas, lo que ha generado múltiples debates sobre los beneficios y limitaciones de cada enfoque<sup>16</sup>. (Trewin, 2007)

Al mismo tiempo, el desarrollo de la estadística oficial a nivel internacional, su modalidad de operación y la adopción de los principios recomendados por Naciones Unidas, han sido heterogéneos, por lo que hoy día, podemos encontrar escenarios diversos que obedecen en gran parte a las características particulares de cada nación, su historia y sus componentes político y social.

Para los países como España, Australia, Bulgaria o México, las primeras experiencias en la institucionalización de la Estadística Oficial surgen alrededor de 1840, aunque su consolidación en los esquemas actuales de operación, se da alrededor de 1980, al paso del tiempo, la mayoría se convirtió en organismos autónomos cuya función principal es coordinar el Sistema Nacional de Información

---

<sup>16</sup>Los sistemas Centralizados, se refieren a su dependencia directa del poder ejecutivo y los descentralizados a organismos independientes y autónomos.

en su país, así como la adopción de la mayoría de elementos descritos en los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales+

#### **1.3.4 ¿Qué son los Sistemas Nacionales de Información Oficial?**

En los principios de la Estadística Oficial, se menciona en innumerables ocasiones el término Sistema Nacional de Información+por lo que vale la pena detenerse a conceptualizarlo.

Si entendemos un sistema como el conjunto de elementos que relacionados bajo un orden establecido, contribuyen a determinado objetivo (diccionario de la real academia española, 2012)

Y que los Sistemas de Información, están diseñados para aportar elementos de confiabilidad en la toma de decisiones (Parsons, 2007)

Podemos considerar que los Sistemas de Información Oficiales, son el conjunto de elementos que coordinados por un organismo facultado legalmente, pretenden mejorar la calidad de la captación de los datos que sobre los problemas sociales como: educación, economía, salud, pobreza, género y medio ambiente entre otros se hace necesario conocer (ONU, 2013)a fin de proporcionar al Gobierno, a la economía y al público, datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental del país (ONU, 2012)de tal manera, que permitan realizar la evaluación de programas gubernamentales y fomentar el debate público y la confianza ciudadana (Cabrero & Rodríguez, 2012)

Sin embargo, el principal objetivo de contar con un Sistema de Información Oficial (SI), es lograr que se identifiquen y atiendan los problemas prioritarios de la sociedad con sustento sólido (evidencia basada en información pertinente, veraz y oportuna) acorde a las necesidades apremiantes de la población.

De igual manera, los Sistemas de Información Oficiales juegan un doble rol, uno como proveedores del Estado para la definición y evaluación de Políticas Públicas y otro como instrumento de transparencia a la sociedad en general y con ello promover su participación tanto en la elaboración y evaluación de Políticas Públicas

como en la consolidación de los procesos democráticos de esa sociedad (Cabrero & Rodríguez, 2012).

Por ello, las instancias coordinadoras de los Sistemas de Información, buscan allegarse de todos los recursos disponibles particularmente los relacionados a las tecnologías de información, que les permitan contar con plataformas y esquemas de acceso físico y de fácil comprensión para la ciudadanía y los tomadores de decisiones de Políticas Públicas.

### **1.3.5 ¿Cómo se relacionan los Sistemas de Información con la EBP?**

Como se ha mencionado antes en este documento, los sistemas de información nacen con la encomienda de proporcionar elementos confiables a los tomadores de decisiones de orden público, es decir fueron pensados en apoyar las Políticas Públicas con metodologías que permitieran contar con información veraz, oportuna y confiable, es decir fueron concebidos para construir ~~la~~ evidencia+, sin embargo también es claro que la denominada ~~la~~ Estadística Oficial ~~+~~ también ha tenido su propia evolución y que está ligada al desarrollo mismo de las sociedades y sus esquemas de gobierno y democracia.

Por lo que como lo refieren, Giovannini, Oliveira y Gamba, el valor agregado de las Estadísticas Oficiales dependerá de su capacidad de crear conocimiento en toda la sociedad, no sólo entre los encargados de elaborar las Políticas Públicas. (Giovannini, Oliveira, & Michela, 2009)

Es decir, no es suficiente con generar datos de calidad, también es indispensable que la información resultante del análisis de estos datos, esté al alcance de tomadores de decisiones y de ciudadanos, lo anterior implica el uso de un lenguaje accesible para funcionarios no expertos y ciudadanos no familiarizados con terminología técnica, que permita la comprensión del Problema Público al que están asociados los datos; al mismo tiempo, se requiere contar con la posibilidad de que los expertos( asesores, investigadores, consultores etc.) tengan accesibilidad para escudriñar las bases de datos y los análisis disponibles a fin de realizar aportaciones para el entendimiento y solución del problema.

Por ello, estos mismos autores hacen énfasis en como las estadísticas oficiales cuando se producen con estándares de calidad, imparcialidad y se difunden a todos los sectores de la sociedad, se convierten en un bien público. (Giovannini, Oliveira, & Michela, 2009)

Sin embargo, es importante acotar, que mientras no exista una traducción del análisis técnico de los datos, al entendimiento público del Problema Público en un lenguaje ciudadano, las estadísticas oficiales no pueden adquirir el valor de bien público, ya que aun cuando los datos teóricamente están al alcance de todos los sectores de la sociedad en una página de internet, el uso de un lenguaje técnico o la expresión llana de los datos, representa en sí misma una restricción a la información que contienen para varios de los actores involucrados en el Problema Público que se pretende conocer, explicar, solucionar y/o evaluar.

Lo anterior, se liga de manera importante con los conceptos de Sistemas de Información Oficiales y esquemas de transparencia de los gobiernos, mismos que a su vez están insertos en un fenómeno donde los gobiernos recientes de nuestro país y de las entidades federativas que lo integran, transitan en una contienda por mantener el control político al tiempo de vender una imagen de democracia, eficiencia y eficacia, por tanto de transparencia en las acciones que realizan, aunque bajo un esquema evidente donde la prioridad es el acopio de votos para llegar o mantener al grupo de poder que representan.

En este contexto, Cabrero y Rodríguez apuntan que en realidad es una necesidad que tienen los Estados contemporáneos (mejorar la eficiencia y eficacia de sus acciones) como parte de un proceso de legitimación para el gobierno en turno y advierten que en ello, confluyen dos vertientes, la visión orgánica y la mecánica; la primera orientada a la dinámica decisoria de las organizaciones públicas en las que intervienen diversas fuerzas que mueven los intereses y la segunda (mecánica) como el esquema de operación tradicional burocrático que hace funcionar a las estructuras de gobierno en un entorno legal, con vacíos y procesos deficientes o inacabados que requieren reformas estructurales y normativas importantes para erradicar tendencias inadecuadas. Debido a ello, a lo largo de los procesos de

reforma para mejorar la eficiencia y tino de las acciones gubernamentales ya sea partiendo de una visión orgánica o mecánica, se requerirá también de sistemas de información cada vez más completos y precisos+ (Cabrero & Rodríguez, 2012, pág. 64)

Sin embargo, contar con un sistema de información robusto, no garantiza que se tomarán decisiones eficaces en un entorno eficiente, ya que existen cuando menos otros dos aspectos que inciden de manera definitiva en la toma de decisiones sobre política pública, uno ampliamente conocido aunque pocas veces reconocido como el más relevante y otro que difícilmente se conoce, pero siempre estará presente, el primero %a voluntad política+y el segundo %a capacidad técnica+

Es decir que no solo se requiere contar con Sistemas de Información robustos, confiables y de amplia accesibilidad, sino de voluntad política y capacidad técnica en la toma de decisiones por parte de los funcionarios involucrados (Cabrero & Rodríguez, 2012)

En consecuencia, los sistemas de Información Oficiales tienen una relación directa y de gran importancia para la correcta aplicación de Políticas Públicas basadas en evidencia, sin embargo su uso eficiente, dependerá de la voluntad política, el compromiso ético social de los gobernantes y de las habilidades técnicas y de análisis en el manejo de los datos, de que disponga el aparato gubernamental.

Que irá de la mano con la capacidad para transformar los datos en información que pueda ser traducida a lenguaje ciudadano a fin de convertirla en un bien público que pueda aportar elementos sólidos para una eficaz toma de decisiones, misma que genere Políticas Públicas que resuelvan los problemas sociales apremiantes para elevar la calidad de vida de los gobernados.

Finalmente las cuestiones más amplias de la política basada en la evidencia se discuten en torno al uso de las estadísticas y al pensamiento estadístico que tenga el gobierno (Holt, 2008)<sup>17</sup>

### **Difusión, vinculación y usos de la evidencia en los Sistemas de Información**

Parte de las funciones de cualquier Sistema Nacional de Información, debe ser establecer los vínculos necesarios que permitan una amplia participación del Estado y la sociedad para detectar los problemas públicos, priorizarlos, así como considerar el trabajo científico y las experiencias empíricas en todos los procesos (recolección, procesamiento, análisis y divulgación de datos) así como los procesos de transformación del dato a información que le permitan convertirse en evidencia para que finalmente ésta se utilice en la toma de decisiones.

En consecuencia, las alianzas estratégicas y los vínculos son elementos importantes para fomentar el uso de la información por los tomadores de decisiones. (ONU, 2008)

Estas alianzas deben darse en distintos campos y en sentidos de ida y vuelta, tal vez uno de los más relevantes, es el que debe existir entre la institución que genera la estadística oficial y las entidades públicas responsables de atender el Problema Público en cuestión, sin embargo no sería suficiente con que esta relación cumpliera con su encomienda si estuviera marginada la intervención de investigadores y los ciudadanos vinculados al Problema Público.

---

<sup>17</sup>David Tim Holt es Doctor en estadística y se ha especializado en las Estadísticas Oficiales y en la independencia de las estadísticas nacionales de gobierno, es profesor emérito de Estadísticas Sociales de la Universidad de Southampton, fue presidente de la Royal Statistical Society (2005-2007) el último director de la Oficina Central de Estadística del Reino Unido, y el primer Director de la Oficina Nacional de Estadística. Fue Presidente del Congreso de Estadísticas del Trabajo (OIT) y vice -presidente de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, ha realizado trabajos de consultoría para las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y fue elegido presidente de la Royal Statistical.

Por lo que cualquier intento de socialización de datos para convertirlos en información, debe considerar a la totalidad de usuarios involucrados en el tema.

En este sentido, la ONU apunta que un factor de éxito importante es que el desarrollo y la aplicación de cualquier base de datos de información, debe guiarse por las necesidades de los usuarios y estos deben identificarse de manera anticipada (ONU, 2008)

Para ello, será indispensable en primer término, identificar el problema o problemas públicos de los que se pretenda obtener datos para convertirlos en información, así como a los usuarios involucrados; posteriormente, se requerirá de la construcción de una metodología asistida por todos los elementos disponibles ( investigaciones previas, experiencias anteriores internas o externas etc.) y por último será indispensable someter los resultados a diversos análisis que ofrezcan la traducción del dato a la información a la que tanta referencia hemos hecho.

Lo anterior no será posible sin la participación de alguno de los involucrados en la construcción de evidencia de la Política Pública, lo que resulta aún más retador en el ámbito de las entidades y municipios.

### **1.3.6 ¿Cuáles son los principales retos de la EBP en el entorno de un Sistema De Información?**

Tal vez uno de los mayores retos de la EBP es poder identificar, organizar, discriminar y analizar la información disponible sobre un tema, con la mayor calidad, pertinencia, objetividad e integridad, en el menor tiempo posible y de la manera más sencilla y práctica para poder ser utilizada por los tomadores de decisiones.

En palabras de Lindblum, <sup>56</sup> el análisis de políticas se ha convertido en un proceso masivo que afecta a millones de ciudadanos. Más allá del análisis explícito de políticas, existe una fuente de información y opinión muy importante que va desde los proyectos de investigación hasta las cartas al editor en los que los responsables de Políticas Públicas se sumergen en busca de sus intereses+ (Lindblum, 1991, pág. 23)

Por su parte, la tarea para los estadísticos, es hacer "utilizables" los datos, para la comunidad de los que formulan Políticas Públicas, ya que los estadísticos a menudo olvidan **"traducir" los datos en un lenguaje que sea útil para los usuarios** de las pruebas, sin que esto implique distorsionar datos o tergiversar conclusiones. De igual manera, es indispensable crear alianzas estratégicas y vínculos para fomentar el uso de la información por los tomadores de decisiones. (ONU, 2008)

Lo anterior, implica que el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica en México (SNIEG), que coordina el INEGI, considere ampliar su base informativa más allá de la generación, integración y disposición de datos cuantitativos, en el entendido de que estos sistemas han sido creados particularmente para apoyar la toma de decisiones de las Políticas Públicas y estas para que sean sustentadas en evidencia, como lo refieren Bracho y Head exigen tres tipos de información: política, técnica y del campo práctico, por lo que en la medida que la producción de Información Oficial integre en sus resultados la vinculación entre estos elementos y logre traducirlos a lenguaje ciudadano, estará más cerca de ofrecer insumos de mayor calidad para la construcción de evidencia y por tanto de conocimiento sobre el Problema Público que se pretende resolver. Sin embargo esto no sería suficiente, si no se logra el objetivo primordial, es decir **que la información se use adecuadamente** y para ello debe acercarse la información a los tomadores de decisiones bajo los esquemas más simples e intuitivos que sea posible.

Para ello, es indispensable establecer una interacción permanente entre los proveedores y los usuarios de la evidencia. Gran parte del pensamiento más reciente en esta área, hace hincapié en la necesidad del diálogo que genere un terreno común entre proveedores y usuarios de evidencia para Política Pública (ONU, 2008)

La evidencia entonces, debe socializarse como parte de una estrategia en apoyo a la toma de decisiones. Esto está en contraste con la posición de que la evidencia

es de exclusiva propiedad y dominio de los estadísticos o, incluso peor, gerentes y burócratas... La propiedad de la mejor evidencia disponible puede mejorar su uso para tomar decisiones bien informadas y fundamentadas (ONU, 2008)

En este contexto, es que uno de los puntos de interés para este estudio, es valorar el nivel de aprovechamiento de la información que aporta el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica en México (SNIEG) en la fundamentación y evaluación de Políticas Públicas al interior de una administración estatal y si es factible hablar de que se construye evidencia para ello.

De igual manera identificar cuáles son las principales limitantes para aprovechar mejor la información que ya existe, en el entendido de que con mucha frecuencia se observan políticas que se adoptan sobre la base de una insuficiente evidencia.

Por todo lo anterior el trabajo que aquí se presenta, pretende identificar hasta qué punto se utiliza la información generada y ofertada por el Estado mexicano a través del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en la fundamentación y evaluación de Política Pública del Estado de Hidalgo durante el periodo 2005-2011, así como que tanto se acerca o se aleja de las premisas que formula la EBP<sup>18</sup>.

## **1.4 La Información Oficial en México**

En México, desde la época prehispánica se registran referencias de generación de Información Estadística y Geográfica ligadas a la función pública, tal es el caso de diversos códigos en los que se plasmaba información tributaria, catastral, geográfica e histórica. (INEGI, 2009)<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup>Estas ideas, serán desarrolladas de manera amplia en el apartado metodológico del documento.

<sup>19</sup>Para mayores referencias, véase; INEGI boletín del SNIEG Vol. 2, núm. 3, septiembre-diciembre 2009, la cartografía indígena como testimonio y Atlas Cartográfico histórico.

Un ejemplo contemporáneo, lo encontramos en la década de 1960 a 1970, donde la tasa de crecimiento de la población registró su nivel más alto en la historia del país (3.4 %) con la consecuente problemática social que implicaba una demanda de servicios de tal magnitud. Ante este escenario, se llevaron a cabo distintos análisis sobre las implicaciones de un crecimiento tan acelerado de la población, dando como resultado, el establecimiento de diversas Políticas Públicas encaminadas a disminuir la tasa de crecimiento de la población, que finalmente pasó de 3.4% en 1970 a 1.0% en 2005; esto que parece un simple dato en una trayectoria descendente, refleja en primera instancia que el fenómeno de crecimiento acelerado de la población se encontraba identificado como un Problema Público, de igual manera, muestra que ante este hecho de manera consciente o no se obtuvieron evidencias para medir la magnitud del problema (a través de la información captada en censos) en términos sociales estos datos han implicado un cambio cultural en hombres y mujeres, que dio origen a la apertura en el uso de métodos anticonceptivos, así como en la recomposición del tamaño de los hogares y con ello múltiples impactos en la estructura social de nuestro país.

Por su parte, en la estructura orgánica de la administración pública, implicó la reestructuración del sector salud, específicamente en la ampliación de los servicios de información y atención sobre control de la natalidad entre otros.

A la luz de este ejemplo, resulta más claro entender que cualquier Política Pública, tiene un impacto multisectorial, por lo que la evidencia para sustentarla, implantarla o evaluarla, también debe tener esta característica, es decir tomar en cuenta la totalidad de los impactos de la política considerada.

Sin embargo, esto en la práctica no resulta tan sencillo ni cotidiano, en ninguno de sus elementos, particularmente en lo que se refiere al Uso de la Información Oficial como evidencia para fundamentar o evaluar Políticas Públicas.

Por ello, en este capítulo, buscaremos analizar el contexto y situación actual de la generación de Información Oficial en nuestro país y su impacto en la fundamentación y evaluación de Políticas Públicas.

## 1.5 El Contexto Histórico de la Generación de Información Oficial en México

La obtención de Información Oficial para la toma de decisiones en nuestro país, ha estado determinada por distintos agentes que incidieron a lo largo de su historia. En México, existen múltiples referencias de generación de Información Estadística y Geográfica desde la época prehispánica, lo que se puede apreciar en diversos códices, donde se plasmaba información tributaria, catastral, geográfica e histórica. (INEGI, 2009)<sup>20</sup>.

De igual manera, durante la colonia, existen registros de diversos ejercicios de recopilación de datos con carácter eclesiástico y es en esta etapa de la vida del país en la que se llevó a cabo el primer censo de población en la ciudad de México denominado **Censo de Revillagigedo (1753)**,<sup>21</sup>.

Una vez consumada la independencia, se decretó la conformación de la Estadística General del Imperio y en 1824, la Constitución contempló la realización de un Censo de la federación en un periodo de cinco años. **En 1833 se creó el Instituto Nacional de Geografía y Estadística** que se caracterizó por ser la primera asociación científica fundada en el México independiente, en 1839, esta institución se transformó en la Comisión de Estadística Militar, con el fin de formar la

---

<sup>20</sup>Para mayores referencias, véase; INEGI boletín del SNIEG Vol. 2, núm. 3, septiembre-diciembre 2009, la cartografía indígena como testimonio y Atlas Cartográfico histórico.

<sup>21</sup>Mismo que entre 1790 y 1793, recopiló información sobre población por sexo, edad, estado civil, casta y ocupación, entre otros.

Estadística de la República y elaborar su carta general que concluyó hasta 1851 ya como Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística (SMGE). (INEGI, 2009)

En 1882 se creó la **Dirección General de Estadística (DGE)** dentro de la Secretaría de Fomento (primer antecedente contemporáneo del INEGI), con el fin de realizar el censo y el catastro, La Sociedad Mexicana de Geografía, dejó de realizar funciones encomendadas por el gobierno y se dedicó a la generación de investigación científica.<sup>22</sup> (INEGI, 2009)

A partir de la creación de la Dirección General de Estadística, se empezó a consolidar gran parte de la generación e integración de información que permanece hasta nuestros días, tal es el caso del Anuario estadístico de la República Mexicana, en 1894. Dos años después, en 1895, dio inicio la historia moderna de los Censos Nacionales de población, al realizarse el primer Censo General de la República Mexicana con información sobre edad, sexo, estado civil, lugar de nacimiento, nacionalidad, lengua, religión, instrucción elemental y ocupación, así como defectos físicos y mentales. En ese mismo año, La DGE publicó el Boletín demográfico de la República Mexicana, con Información Estadística por estados referente a nacimientos, matrimonios, defunciones y enfermos. (INEGI, 2009)

### **Consolidación de los Censos Nacionales y surgimiento de encuestas**

En 1900 Se llevó a cabo el segundo Censo General de la República Mexicana, con una temática similar a la de 1895. A partir de entonces, los Censos de Población se realizan cada década en los años terminados en cero, con excepción del Censo de 1921. De 1901 a 1909, la DGE difundió **la División territorial de la República.**

---

<sup>22</sup>Para mayor información consulte Azuela, L. (2003). La Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, la organización de la ciencia, la institucionalización de la Geografía y la construcción del país en el siglo XIX. Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, 153-166.

Mientras tanto, en París y México se editó *La prospérité du Mexique*. Edición de la División municipal y prontuario geográfico de la República, con datos de los estados referentes a su situación territorial y límites, producción, número de habitantes (hombres y mujeres) y densidad. En este periodo, la DGE editó el Boletín demográfico, con datos de 1903, el cual contenía el movimiento de enfermos en los hospitales y captó muertes por tifo y viruela e incluyó número de vacunados, nacimientos, matrimonios y defunciones en los estados. (INEGI, 2009)

En 1910, se levantó la información del tercer Censo de Población de los Estados Unidos Mexicanos, siendo el último del Porfiriato.

Entre 1921 y 1922, se realizó el Censo General de Habitantes y la DGE fue sustituida por el Departamento de la Estadística Nacional, dependiente de la Presidencia de la República y a través del reglamento de la Ley de Estadística, se estipularon las facultades de la nueva institución, que entre otras cosas planteaba desarrollar la estadística sobre educación, incluyendo asistencia a preescolar. Con esta institución al frente de la estadística del país, de 1923 a 1928, se presentaron novedades en la generación de información tales como: estadísticas de producción, agricultura, costo de la vida, comercio, exportación e importación y economía. Asimismo, se creó la primera Biblioteca de Estadística y se elaboraron las monografías *El progreso de México*; también se realizó la primera Encuesta sobre el Costo de la Vida, con datos de profesores, empleados públicos, particulares, obreros y jornaleros del campo, además de iniciar la elaboración de estadísticas relativas a asistencia social, servicios médicos y delincuencia. (INEGI, 2009)

Por su parte, la Secretaría de Educación Pública comenzó a emitir Información Estadística educativa: número de alumnos, docentes y aprovechamiento escolar, también dio inicio la publicación de estadísticas sobre nupcialidad y tranvías.

En este mismo periodo, comenzó a desarrollarse las estadísticas de deportes y diversiones, así como las de presuntos delincuentes y delincuentes sentenciados e inició la generación sistemática de la estadística de divorcios y en 1927, se realizó un censo de lepra, surgieron las estadísticas sobre suicidios e incendios y el

Departamento de la Estadística Nacional y la Secretaría de Industria consolidaron las estadísticas de trabajo, entre otros temas. (INEGI, 2009)

**En 1928, por decreto presidencial, se reorganizó el Departamento de Estadística Nacional, concediéndole su autonomía.** Como primer esfuerzo de cooperación institucional se fundó el Consejo Nacional de Estadística de los Estados Unidos Mexicanos, órgano consultivo integrado por las secretarías más importantes del país e iniciaron las estadísticas sobre museos, bibliotecas y espectáculos públicos.

**Para 1930,** se realizó por primera ocasión lo que hoy se denomina **“onda censal”**, es decir que en un mismo año se llevó a cabo el levantamiento de la información del primer Censo Agrícola-Ganadero, del primer Censo Industrial y del quinto de Población. El Censo de Población captó por primera ocasión a la población según su residencia habitual y amplió la temática sobre actividad económica y defectos físicos, aunque excluyó la información relativa a raza y fecundidad. En este mismo año, el Departamento de la Estadística Nacional llevó a cabo el primer Censo de Funcionarios y Empleados Públicos e inició la publicación regular de estadísticas de cultura. (INEGI, 2009)

En 1932, el Departamento de la Estadística Nacional vuelve a llamarse **Dirección General de Estadística**, ahora adscrita a la Secretaría de la Economía. En ese año, México contó con los primeros posgraduados en Estadística: Gilberto Loyo González y Emilio Alanís Patiño, quienes posteriormente y en periodos diferentes serían Directores Generales de Estadística. Por su parte, Gilberto Loyo González, abogado y estadígrafo, publicó el primer ensayo demográfico en la historia del país llamado **“La política demográfica de México”**. En 1938, Emilio Alanís Patiño, ingeniero agrónomo y también estadígrafo, es nombrado director de la DGE y elabora el primer cálculo del ingreso y la riqueza nacional, que da a conocer en la publicación **“México en cifras”** (INEGI, 2009)

En 1939, la DGE, por recomendación de la Organización Internacional del Trabajo, lleva a cabo la primera encuesta industrial en el país sobre trabajo y salarios; al

tiempo que se incorporan a las estadísticas nacionales datos de sacrificio de ganado en rastros municipales, datos de generación continua hasta nuestros días. En 1940, y en plena consolidación de los censos nacionales, se realizó una nueva ronda censal, **en este mismo año, se reformó y publicó la Ley Federal de Estadística, firmada por el presidente Lázaro Cárdenas.** Cuatro años más tarde y como resultado de la Cumbre de Breton Woods, el Banco Nacional de México (BANXICO) fue nombrado responsable de la elaboración de las cuentas nacionales, que iniciaron como cálculos del ingreso y producto nacional. En 1945, se realizaron nuevamente los Censos Económicos, que integraron el cuarto censo Industrial, y el segundo para los censos Comercial, de Servicios y de Transportes. Un año después, Gilberto Loyo González asumió el cargo de director de la DGE, sustituyendo a Josué Sáenz Treviño, que en este mismo año levantó el primer padrón electoral del país. (INEGI, 2009)

En 1950, y de acuerdo a la ya consolidada tradición censal, se realizó el levantamiento del séptimo Censo General de Población (en el que destaca la inclusión de las características de la vivienda), el tercer Censo Agrícola- Ganadero y Ejidal y los Económicos, integrados por el quinto censo Industrial y tercero para Transportes, es decir que no se realizaron los censos comercial y de servicios. En ese mismo año, se iniciaron los trabajos para realizar la Matriz insumo-producto.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup>La Matriz Insumo-Producto refleja el origen y destino de las transacciones económicas intersectoriales, de acuerdo a los niveles de producción nacional de cada sector de actividad, adicionalmente incluye las importaciones de bienes. Las matrices de 1950 y 1960, fueron elaboradas por el Banco de México y permitieron integrar el primer conjunto de cuentas consolidadas del país. La matriz de 1970, fue la primera elaborada por la DGE, tuvo mejoras, importantes tanto por el marco conceptual y tratamiento de la información, como por el nivel de desglose con el que se integró; asimismo. su elaboración se basó en información censal, complementada con datos de cámaras, asociaciones y empresas públicas y privadas. El análisis de esta información permitió obtener los componentes del valor bruto de producción, consumo intermedio y del valor agregado bruto. Por su parte, los cálculos de los componentes de la demanda final se apoyaron en las encuestas de ingreso-gasto de los hogares, en registros administrativos del gobierno, en la balanza de pagos y en investigaciones específicas, que permitieron obtener el consumo privado, el consumo de gobierno, la formación bruta de capital y las exportaciones. En la balanza de pagos, además de permitir los cálculos para las exportaciones, hizo posible construir matrices de importaciones. Para mayor información ,consultar:

Y ocho años más tarde, la DGE se convirtió en dependencia de la Secretaría de Industria y Comercio (SIC).

En 1967, la DGE realizó una encuesta de rutas prioritarias de la población de la ciudad de México que fue insumo de información para poner en marcha el proyecto del metro. Por su parte, el Banco Nacional de México (BANXICO) realizó la Encuesta de Ingresos y Gastos de las familias en 1968, año, en el que se creó la Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación (CETENAP), como organismo dependiente de la Secretaría de la Presidencia y un año más tarde, la CETENAP cambió su nombre por el de Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL), antecedente de la actual Dirección General de Geografía. (INEGI, 2009)

Para 1970, ya se habían realizado nueve Censos de población y en ese año se publicó por primera vez la Clasificación Mexicana de Ocupaciones (CMO).<sup>24</sup> (INEGI, 2009)

Al paso de dos años (1972), se integró el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Información Estadística del Sector Público Federal, del cual se desprendió el Sistema de Información Económica y social (SIPES) En 1975, y teniendo como marco la mayor tasa de crecimiento de la población registrada en la historia del país (3.4 %) (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013),<sup>25</sup> México participó en

---

[http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/derivada/mip\\_43.asp?s=est&c=1489](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/derivada/mip_43.asp?s=est&c=1489)

<sup>24</sup>La clasificación Mexicana de ocupaciones (CMO) es un catálogo de las ocupaciones principales identificadas en el país y alineadas a clasificaciones internacionales en función de la división técnica del trabajo, de las ocupaciones y tareas realizadas; de la utilización de instrumentos, herramientas y/o materias primas similares para el desempeño de las funciones de cada ocupación. (INEGI, 2009)

<sup>25</sup>Para mayor información consultar Censo de Población y Vivienda 1970 en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv1970/default.aspx>

la realización de la Encuesta Mundial de Fecundidad, a través de la DGE y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), en el mismo periodo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) llevó a cabo la Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares y en 1976 La DGE realizó la Encuesta Mexicana de Fecundidad. (INEGI, 2009)

### **1.5.1 El Nacimiento del Sistema Nacional de Información en México y la creación del INEGI, en el marco de la Ley de Información Estadística y Geográfica**

Durante 1977, se creó la Coordinación General del Sistema Nacional de Información (CGSNI), adscrita a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), formada por las direcciones generales de Estadística, Estudios del Territorio Nacional, Diseño e implantación del Sistema Nacional de Información y de Sistemas y Procesos Electrónicos, lo que podríamos llamar el primer antecedente de estructura organizacional del INEGI. Para 1978, se constituyó el grupo de trabajo interinstitucional con la ONU, la SPP y el BANXICO para la reorganización del Sistema de Cuentas Nacionales. El primer producto de trabajo entre dichas instituciones fue la matriz de insumo-producto con base en información de 1970. (INEGI, 2009)

Entre todos estos acontecimientos relevantes, uno especialmente trascendente en la estadística nacional moderna, se generó en 1980, cuando **se emitió la Ley de Información Estadística y Geográfica (LIEG)**, como resultado de ello, La Coordinación General del Sistema Nacional de Información (CGSNI) se convirtió en Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática (CGSNEGI), también adscrita a la SPP; se integró por las direcciones generales de Estadística, Geografía del Territorio Nacional, Política Informática, Administración, Integración y Análisis de la Información y la Unidad de Evaluación de Gestión (segundo antecedente de estructura organizacional del INEGI); El Censo General de Población y Vivienda número diez, se lleva a cabo bajo la responsabilidad de la CGSNEGI. Al cuestionario se le incorporan preguntas

orientadas al mayor conocimiento de la pobreza y a la asistencia escolar, entre otras. (INEGI, 2009)

En 1981, Se publicó el Sistema de Cuentas Nacionales de México, basado en los lineamientos de la ONU. Se transfirió la responsabilidad de elaborar y proporcionar oficialmente las cuentas nacionales del BANXICO a la SPP a través de la DGE. Se editó, por vez primera, la Estadística de la industria maquiladora de exportación, con datos de 1974-1980 y se realizaron Los Censos Económicos, integrados por el onceavo censo Industrial, el octavo Comercial, de Servicios y noveno de Transportes; asimismo, se incluyó el primero de Pesca. En este mismo año, se realizó el sexto Censo Agrícola- Ganadero y Ejidal. La SPP presentó la primera Clasificación Mexicana de Actividades y Productos (CMAP). (INEGI, 2009)

### **1.5.2 Surgimiento del INEGI como Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática**

**El 25 de enero de 1983, surgió el INEGI** como Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (heredero de la CGSNEGI, también adscrito a la SPP), integrado por las direcciones generales de Integración y Análisis de la Información, Política Informática, Estadística y Geografía. Su titular fue el doctor en Economía, Pedro Aspe Armella. (INEGI, 1994)

El INEGI planteó la necesidad de descentralizar la operación y supervisión de proyectos nacionales, así como la realización de trabajos regionales, por lo que a partir de 1988 se crearon diez direcciones regionales, cada una de las cuales coordinaba las actividades del instituto en tres o cuatro entidades federativas, a estas direcciones regionales se les otorgaron facultades administrativas para realizar y supervisar los trabajos de las entidades en forma directa. (INEGI, 1994)

Es así que surge en este periodo la Coordinación Estatal Hidalgo del INEGI, que junto con Tlaxcala; Veracruz y Puebla, formaron la Dirección Regional Oriente con sede en la ciudad de Puebla. (INEGI, 1994)

En este periodo, dieron inicio varias encuestas económicas y la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) y se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, las reformas y adiciones a la Ley de Información Estadística y Geográfica (LIEG), las cuales establecen que **el INEGI asume la función coordinadora de los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica.**

Con esta nueva organización para atender las necesidades de información en el país, en 1987, se inició el cálculo del PIB trimestral.

A raíz del sismo de 1985, en 1989, el INEGI cambia su sede del Distrito Federal a la Ciudad de Aguascalientes. (INEGI, 1994)

**En 1992 se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, el acuerdo que otorga la autonomía administrativa al INEGI**, sin perder su carácter de órgano de la administración pública y su adscripción a la SHCP. En este mismo año y por primera vez, se realizan las encuestas Nacional de la Dinámica Demográfica; la Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación en el Sector Manufacturero; y la Nacional de Micronegocios, las dos últimas elaboradas, de manera conjunta, por el INEGI y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (INEGI, 1994)

**En 1993 Pedro Aspe, titular de la SHCP, inaugura el primer Centro de Atención a Usuarios del INEGI, ubicado en la ciudad de Aguascalientes y cuyo objetivo fue acercar la información a la sociedad a través de un sistema público de información.** (INEGI, 2009)

En el mismo año y a raíz del tratado de libre comercio de América del Norte, el Statistics Canada, el INEGI y el Economic Classification Policy Committee (ECPC), en nombre de la Oficina de Administración y Presupuesto de Estados Unidos de América, inician los trabajos para crear el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN) para las tres naciones, mismo que reemplazó a las clasificaciones anteriores de cada país (INEGI, 2009)

Un año después, en 1994, el INEGI pone en funcionamiento su sitio oficial en Internet y con él inicia la publicación de información novedosa como, estadísticas del medio ambiente de México en 1995, Hombres y mujeres de México en 1997 ó la publicación del Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Situación de la Mujer en México (SISESIM) en el año 2000, trabajo realizado en coordinación con la Comisión Nacional de la Mujer. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013)

Un parte aguas en la oferta de información, se da en 2001 con el surgimiento de una plataforma geográfica denominada %RIS+ que entre otras cosas permitía los primeros ejercicios oficiales de ubicación espacial del dato y que es antecedente de la plataforma en la que actualmente se presenta la mayor parte de la información proveniente de Censos y Encuestas. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013)

En 2003 En el marco de la Convención Nacional de Geografía, son creados los comités técnicos consultivos de Estadística (CTCE) y de Información Geográfica (CTCIG) a fin de establecer acercamiento con los usuarios estratégicos de la información (tomadores de decisiones) y poder priorizar los temas en la generación e integración de Información Estadística y Geográfica. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013)

En esta etapa, el INEGI se reorganizó con una Junta de Gobierno, un presidente, una Coordinación Administrativa y las direcciones generales de Coordinación de los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica, de Estadística, de Contabilidad Nacional y Estadísticas Económicas, de Geografía y de Informática, así como por 10 direcciones regionales y 32 coordinaciones estatales.

El nuevo presidente del INEGI, El Dr. Gilberto Calvillo Vives, con el grupo de directivos de más alto nivel, inició en 2003, una reestructuración

En este mismo escenario, se creó el Registro Estadístico Nacional (REN), cuyo fin fue contar con un padrón de las instituciones y unidades administrativas del sector público que desarrollan actividades estadísticas.

En 2005, se realizó por primera vez un conteo de población en etapa inter censal (cada cinco años), es decir a la mitad del periodo entre un censo de población y otro, con el objetivo de ofrecer información de las variables básicas del crecimiento de la población. En este mismo año, la Encuesta Nacional de Empleo y la Encuesta Nacional de Empleo Urbano son reemplazadas por un nuevo operativo denominado Encuesta Nacional sobre Ocupación y Empleo (ENOE). (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013)

### **1.5.3 El INEGI como organismo Autónomo**

Tal vez el mayor parteaguas en el desarrollo de las Estadísticas Oficiales en México, fue la autonomía del INEGI, misma que dio inicio en 2006, cuando se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de que el país contara con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG)<sup>26</sup>, mismo que debería ser coordinado por un organismo autónomo.

Finalmente, en 2008, la ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, contempla la creación de un organismo autónomo a la par del Banco de México; bajo este marco legal, en este año (2008) el INEGI se convirtió en un organismo autónomo, cambiando su nombre a Instituto Nacional de Estadística y Geografía, pero conservando su acrónimo de INEGI, de este año a la fecha, el

---

<sup>26</sup> El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica ( SNIEG), es el conjunto de unidades del estado ( dependencias del poder ejecutivo, legislativo y judicial federal, incluyendo la presidencia de la república, entidades y municipios, así como organismos constitucionales autónomos ) organizadas a través de los Subsistemas, coordinadas por el INEGI y articuladas mediante la Red Nacional de Información, con el propósito de producir y difundir la Información de Interés Nacional (Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica 2008).

citado organismo opera bajo lo dispuesto en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG)<sup>27</sup>

misma que se apega a los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales recomendadas por la comisión de estadística de la ONU en 1994. La ley establece que el INEGI deberá estar sometido a una junta de gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales funge como presidente y será el responsable de coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica de México (SNIEG)<sup>28</sup>, mismo que tiene por objetivo suministrar a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna para apoyar el desarrollo en el país.

En este sentido, el INEGI en los últimos años ha buscado incrementar sus niveles de confianza, tanto con su autonomía, como con la búsqueda para lograr una operación real del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, que haga factible una toma de decisiones más incluyente y eficiente en la determinación del rumbo que debe tomar la oferta de información en nuestro país.

Este paso, representa uno de los elementos más anhelados a nivel internacional, para robustecer a las oficinas Nacionales de Estadística u organismos encargados de la Estadística Oficial, de acuerdo a Trewin cuando los Sistemas de Información Oficiales son administrados por instituciones independientes, estos ganan imparcialidad y con ello confianza ciudadana (Trewin, 2007).

---

<sup>27</sup>La Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica fue publicada en el diario oficial de la federación el 16 de abril de 2008, consta de 126 artículos y 17 transitorios.

<sup>28</sup> El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica ( SNIEG), es el conjunto de unidades del estado ( dependencias del poder ejecutivo, legislativo y judicial federal, incluyendo la presidencia de la república, entidades y municipios, así como organismos constitucionales autónomos ) organizadas a través de los Subsistemas, coordinadas por el INEGI y articuladas mediante la Red Nacional de Información, con el propósito de producir y difundir la Información de Interés Nacional (Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica 2008).

La autonomía, entre otras cosas, pretende generar información imparcial y que permita medir la eficacia de las Políticas Públicas, al tiempo que debe cerrar la brecha entre generadores y usuarios de información, a fin de que la producción de estadística oficial sea aprovechada para la toma de decisiones.

Como ya se ha mencionado en este documento, en México, la Oficina Nacional de Estadística (ONE) representada por el INEGI, no es una dependencia del Poder Ejecutivo, es un organismo autónomo de la administración pública federal.

Para estos organismos la autonomía es una vía para fortalecer el apego a los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales adoptados por la Comisión de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En este sentido, la autonomía puede aportar a la ONE una mayor credibilidad y un mayor grado de flexibilidad para enfrentar retos emergentes. En este sentido, siendo un organismo independiente, la imparcialidad y objetividad de la ONE puede ser aceptada con más facilidad por el público, lo cual es importante porque genera un círculo virtuoso en el que la mayor confianza permite que nuevos informantes entreguen más y mejor información, al tiempo que estén más dispuestos a usarla en su toma de decisiones+(Sojo & Leyva, 2012)

## **1.6 Las Interrelaciones entre la Generación y el Uso de Información Estadística y Geográfica Oficial para Políticas Públicas**

Como hemos podido identificar en este repaso histórico, el Uso de la Información Oficial en México, ha pasado de una oficina gubernamental a un Instituto Autónomo cuya producción de información se ha multiplicado de manera exponencial y ha transitado de la exclusividad y venta de la información, a la disponibilidad gratuita, la promoción y la capacitación para incentivar su uso, en apego al mayor aprovechamiento posible de las tecnologías de información, con el objetivo de

aproximarse lo más posible a los requerimientos de las condiciones y usuarios actuales de la información, sin embargo; esto no ha sido suficiente para impulsar de manera importante el uso de la información que genera el INEGI en la fundamentación y evaluación de Políticas Públicas estatales.

De manera alternativa, en los términos en que lo ha expuesto The Economist (2010), estamos ante un diluvio de datos que se genera por el interactuar diario de cientos de millones de personas en intercambios de todo tipo que se magnifican en redes que se entrelazan y tienen un alcance global. De esta forma, las ONE<sup>29</sup> deben tener la flexibilidad suficiente para detectar las oportunidades de generación de información de interés público a partir de las nuevas fuentes de datos (en particular Internet) y actuar en consecuencia.

En este sentido, conviene que las oficinas nacionales de estadística cuenten no sólo con la visión necesaria para no dormirse en sus laureles pensando que lo que han hecho les permitirá justificar su existencia en el futuro, sino que, además, dispongan de la libertad de decisión necesaria para poder aprovechar de manera apropiada las oportunidades según vayan apareciendo (Sojo & Leyva, 2012, pág. 185)<sup>30</sup>

Si bien las ONE deben contar con libertad de decisión, es importante que ésta siempre esté vinculada con las necesidades reales que permitan entender el Problema Público que se pretende resolver, y que éste se observe y analice en el contexto integral en el que se desenvuelve, por lo que estas instituciones tienen el gran reto de captar la realidad, cuando esta camina a ritmos cada vez más vertiginosos y en contextos también cada vez más complejos. En el caso de México el INEGI se ha consolidado como una institución que ha ganado confianza con la población y las instituciones particularmente en la tarea de captar la información, pero que sigue en la búsqueda del esquema que termine de articular adecuadamente ese vínculo entre usuario y generador de información para la toma eficaz de decisiones que impacten positivamente a la vida de la sociedad mexicana.

---

<sup>29</sup>Oficinas nacionales de estadística

<sup>30</sup>El Dr. Eduardo Sojo es el Presidente del INEGI y Presidente de la Comisión de Geografía del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH) para el cuatrienio 2010-2013. ha sido Secretario de Economía en México.

La autonomía también ha ocasionado que el nivel de confianza depositado en el Instituto por parte de diversos agentes haya aumentado, lo que favorece la relación del INEGI con sus fuentes de información (hogares, unidades económicas, instituciones privadas, públicas y no lucrativas) y contribuye a una mejor relación con los usuarios de la información estadística y geográfica. (Sojo & Gerardo, 2012, pág. 191)

• La Normatividad al estar enfocada a la coordinación del Sistema y a la captación, procesamiento y difusión de la información deberá ser actualizada o complementada con una nueva función de las experiencias de su aplicación que requieran ajustes sobre la marcha, de los proyectos de investigación y del benchmarking internacional que permita mejoras con base en mejores prácticas internacionales. (Sojo & Gerardo, 2012, pág. 192)

De los párrafos anteriores, podemos desprender importantes elementos para entender la generación y usos de la Información Oficial en México:

La Información Oficial se mueve en un entorno global, de acelerado cambio tecnológico, donde las herramientas ligadas a la tecnología, se convierten en otro elemento importante para su uso en términos generales y de manera particular para Políticas Públicas. Este fenómeno (la circulación masiva de información) también ha generado una falsa simplicidad para el manejo de datos que aunado a las deficiencias de formación académica (especializada en esta materia) del aparato gubernamental, fomentan un uso inadecuado o limitado de la información existente.

El mayor acceso a la información y a los medios para difundirla ha bajado de forma significativa las barreras de entrada a la actividad estadística, de manera que con muy pocos recursos es posible constituirse en fuente de información, lo que ha incrementado significativamente el número de generadores de cifras que compiten por la atención del público, ofreciendo información que puede ser muy oportuna y accesible, pero que no necesariamente está hecha bajo los mejores estándares de calidad (Sojo & Leyva, 2012, pág. 186)

El reto entonces es responder a las necesidades actuales de los usuarios de información que se mueven en una dinámica donde cada día obtienen mayor información en tiempo real (sintetizada, analizada y aplicada por alguien más que lo pone a disposición de otros), pero con un sustento metodológico que garantice la calidad de la información y de los análisis que dan sustento a la toma de decisiones en materia de política pública.

Sin embargo la dinámica decisoria se desarrolla en un ambiente donde conviven las necesidades de datos globales, con los requerimientos locales que implican los datos estatales, de localidad o grupos de manzanas, que son requeridos por tomadores de decisiones particularmente locales, entre los que destacan los gobiernos estatales y municipales.

Conforme se avanza en el desarrollo económico y democrático es más necesaria la generación de información a nivel de municipios, zonas metropolitanas, ciudades e, incluso, de colonias y manzanas. Impulsar la generación de esta información, requiere de la explotación de sinergias entre una diversidad de generadores de información estadística de los distintos niveles de gobierno y sectores, de manera que una institución autónoma emerge como una alternativa de coordinación que pueda estar tan ajena como sea posible de conflictos de interés al conciliar las perspectivas de los distintos actores estadísticos de los diferentes órdenes de gobierno (Sojo & Leyva, 2013)

En este contexto, el Uso de la Información Oficial, debe entenderse como parte de un sistema macro, que debe estar en constante retroalimentación ya que como refiere Leyva y Sojo

La información estadística oficial puede ser rigurosa y técnicamente sólida, pero sólo si se presenta al público de manera accesible y oportuna, acorde con las formas en que la sociedad está acostumbrada a tratar con la información; entonces, las oficinas nacionales de estadística estarán cumpliendo a cabalidad con su objetivo (Sojo & Leyva, 2013, pág. 187)

Para lo cual se deberán identificar los distintos elementos (subsistemas) que interactúan en el Problema Público del que se pretende obtener información y para los cuales deberá establecerse una relación generador-usuario de Información Oficial, lo que en términos de la EBP pudiéramos denominar ~~las~~ fuentes para la construcción integral de la evidencia+esto implica que como ya se ha referido en este documento, no es suficiente contar con datos duros que reúnan todos los atributos metodológicos, ya que si bien la disposición del dato confiable resulta importante, lo es igual y en algunos casos de mayor peso los intereses políticos

implicados, la opinión pública o la presión de algún grupo social etc.) Elementos que deben considerarse, ya que incidirán en la determinación de la Política Pública.

La ONU refiere sobre este punto que una cuestión clave es cómo comunicar los resultados de la investigación a los que necesitan conocerla; es decir, a quienes tienen una relación directa con la política pública, ya sea porque forman parte de los diseñadores, porque la ejecutarán, vigilan su cumplimiento o como ciudadanos vivirán las implicaciones de la aplicación de la política pública.

Por lo que las estrategias utilizadas para obtener las estadísticas del uso de la información resultan relevantes e implican tanto difusión (empujando la información del centro hacia fuera) como suministro de acceso (y otros repositorios de información basados en la web en los que los usuarios pueden acceder a los datos (ONU, 2008)

Adicionalmente, es necesario medir los impactos del uso de la información para Políticas Públicas, de lo contrario difícilmente podrían establecerse acciones que hagan más eficaz su aplicación.

Por ello, resulta importante conocer y entender los procesos e interrelaciones que se dan en lo que he denominado el Sistema para la generación, procesamiento y divulgación de Información Estadística y Geográfica, es decir **el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) y el sistema de priorización, acopio, procesamiento y análisis de información para la toma de decisiones en Políticas Públicas.**

El primer sistema, teóricamente aporta al Estado los insumos de información en datos duros provenientes de censos encuestas, registros administrativos y estudios geográficos (Generador de Información Oficial) el otro corresponde al Sistema **de priorización, acopio, procesamiento y análisis de información para la toma de decisiones en Políticas Públicas** que realiza el Estado a fin de procesar los datos para convertirlos en información y tomar decisiones (Usuario de la Información Oficial)

Ambos sistemas, tienen una relación permanente, que se alimenta en doble sentido, es decir que la oferta de Información Oficial, debe ser capaz de mostrar el panorama actual del país o de un estado para evidenciar los problemas más apremiantes de la sociedad y con ello proveer a los tomadores de decisiones en Política Pública de insumos de información que les permita establecer un plan de atención a estos problemas y por la otra, los tomadores de decisiones deberían estar capacitados para utilizar y retroalimentar la Información Oficial ofrecida. (ONU, 2008)

Este ciclo que parece básico, en realidad representa una complejidad de interacciones que influyen en ambos sistemas (el de oferta y el del uso Información Oficial) y que los hace parte de lo que hemos llamado un macrosistema del Uso de la Información Oficial, cuyas relaciones dan como resultado un determinado nivel de Uso de la Información Oficial que es aprovechado para la fundamentación y/o evaluación de las Políticas Públicas.

En este tema, Parsons en su esquema del ciclo de los indicadores sociales, ya hacía referencia a una ~~agencia~~ agencia responsable de identificar la demanda de datos como esquema de captación y un segundo elemento que debería interpretar los datos que habilitarían la posibilidad de su uso y con ello la formulación de las Políticas Públicas, mismas que generan datos que podrán ser analizados como resultados de la Política Pública (Parsons, 2007)

De igual manera, Cabrero y Rodríguez proponen una relación entre la generación de Información Estadística a través de Sistemas de Información Oficial y la planeación estratégica del Estado, al tiempo que esta misma información, permite la evaluación de las Políticas Públicas y la eficiencia en la gestión gubernamental.

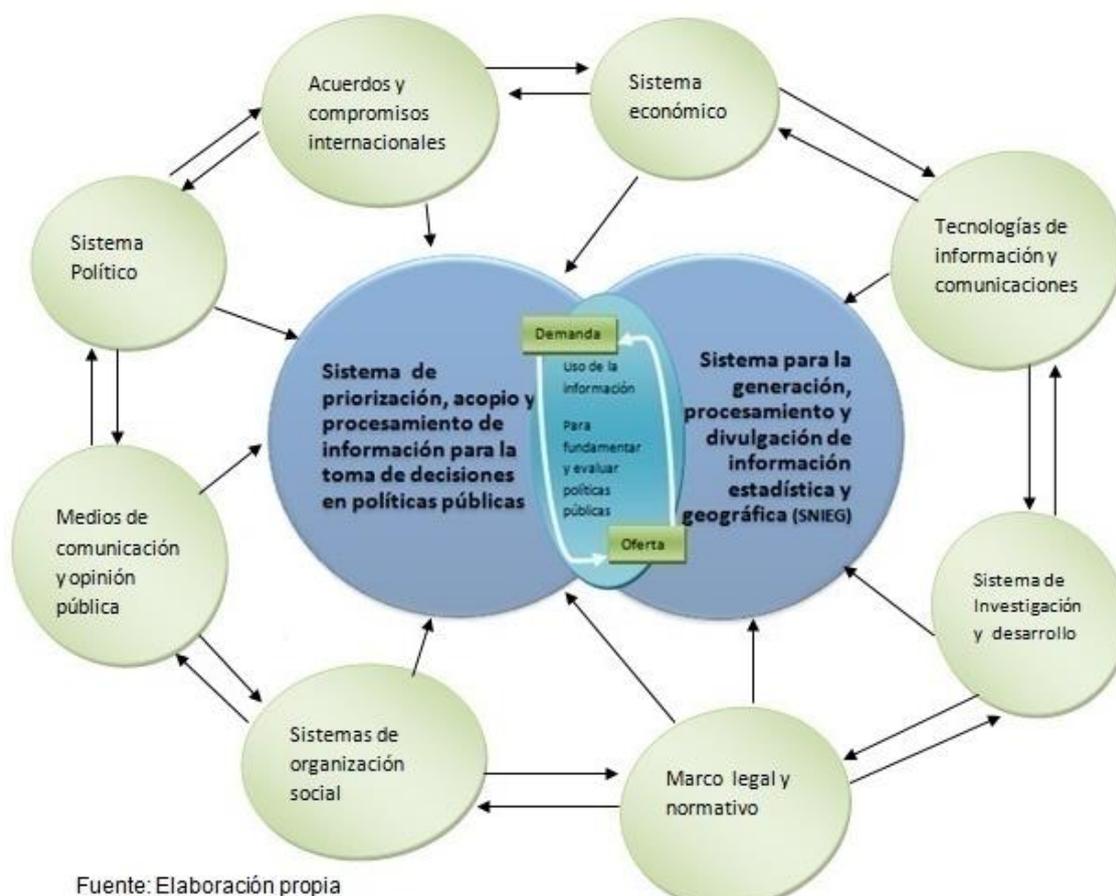
Los Sistemas de información están presentes de manera transversal en todos los procesos de la evaluación de la gestión gubernamental, por lo que se encuentran tanto al inicio como al final de estos procesos; se podría definir como

un componente cíclico puesto que funcionan a la vez como insumo y producto (Cabrero & Rodríguez, 2012)

Bajo el contexto del Uso de la Información Oficial como evidencia para las Políticas Públicas, la siguiente figura, pretende esquematizar los flujos y las interacciones entre generadores y usuarios de información para la toma de decisiones:

### Ilustración 1

**Macro sistema para el uso de la información estadística y geográfica en la fundamentación y evaluación de política pública**



Como se observa, el uso de la información Oficial en México, estará condicionado por la capacidad de interpretación de la realidad que desarrolle el INEGI (esquematizado por los círculos que representan los sistemas que rodean a la

oferta y la demanda de Información Oficial) y la capacidad de análisis y aplicación de esta información para la resolución de problemas públicos que haga el Estado, a través de la fundamentación y/o evaluación de Políticas Públicas, ambos ( la oferta y la demanda) reciben múltiples influencias generando un esquema de relaciones complejo y de dos vías, que redundará en la relación central de interacción, en la búsqueda permanente del punto de equilibrio entre la oferta y la demanda de información, de tal suerte que cuando se logra generar información de mayor cercanía a la realidad multidimensional, existen elementos nuevos que requieren de ser considerados, al tiempo que el interés de uno o varios subsistemas generan presión al tomador de decisiones para atender bajo determinada línea el Problema Público, adicional a la tensión de generar información neutral pero que pueda ofrecer una visión de la realidad que apoye una toma de decisiones más objetiva.

Sobre este punto Holt refiere que la interfaz entre la estadística y las Políticas Públicas, es una cuestión clave para la Sociedad y que si ir más allá de los límites que se han manejado como apropiados nos permite abrir una puerta de comunicación con el mundo de la política, debemos tener claro que esto no será fácil dado que la definición y recopilación de datos no está exenta de posiciones valorativas y las estadísticas relevantes están inevitablemente expuestas al debate político.

No obstante, los responsables de las estadísticas oficiales, están obligados a recoger, analizar datos y presentar las estadísticas resultantes lo más objetivamente posible, libres de cualquier tendencia política (Holt, 2008)

Por lo que de igual manera, una habilidad cada vez más necesaria para los profesionales de la política, es saber acerca de los diferentes tipos de estadísticas de que se dispone, cómo acceder a ellas, y la forma de evaluarlas, sin ese conocimiento y comprensión, es difícil ver cómo se puede establecer una demanda de estadísticas y, por tanto, la forma de mejorar su aplicación práctica.

La capacitación conjunta y el desarrollo profesional para los responsables políticos y analistas pueden ser una manera de tomar este avance y para hacer coincidir la fuerte demanda con un buen suministro de las correspondientes pruebas (ONU, 2008)

Sin olvidar que el objetivo primordial del uso de Información como evidencia para Políticas Públicas, es hacer que las políticas y los programas funcionen para lo que fueron diseñados (Flores-Crespo, 2013)

Y aunque la oferta y la demanda de información reciben influencia de los distintos elementos que componen el macro sistema referido, podemos apreciar incidencias directas para cada sistema, en el caso del correspondiente a la **priorización, acopio y procesamiento de información para la toma de decisiones (demanda)**, recibirá impacto directo de la postura de su grupo político sobre el tema, mismo que bajo su esquema filosófico y de operación, asumirá los distintos compromisos que tendrán impacto en la generación de Política Pública y por ende, en el uso o no de ciertos datos oficiales para la fundamentación y/o evaluación de Política pública, en ese mismo tenor, la relación de oferta y demanda de Información Oficial, recibe influencia directa de los distintos actores representados por los ~~%~~ sistemas (económico, de organización social, medios de comunicación y la opinión pública)

Mientras tanto, el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) recibirá influencia directa del marco legal y normativo, así como del sistema de investigación y desarrollo y de las tecnologías de información y comunicaciones.

~~%~~La normatividad, al estar enfocada a la coordinación del Sistema y a la captación, procesamiento y difusión de la información, deberá ser actualizada o complementada con una nueva en función de las experiencias de su aplicación que requieran ajustes sobre la marcha, de los proyectos de investigación y del *benchmarking* internacional que permita mejoras a las normas con base en las

mejores prácticas internacionales, entre otros factores. Un elemento que mucho tendrá que ver en esto serán los avances en la tecnología con la que se capta, procesa y difunde la información, así como en la medida en que éstos impacten las actividades de coordinación del propio Sistema+(Sojo & Leyva, 2013)

En el esquema, se hace referencia a la influencia de los acuerdos internacionales, donde de manera particular se alude al papel de la ONU tanto en la incidencia normativa hacia la oferta de información como al seguimiento de indicadores que monitorean la eficacia de las Políticas Públicas sobre algunos temas.

Lo que podemos resumir de esta relación entre la oferta y la demanda de información, es que tiene gran similitud en cuanto a los componentes para la construcción de evidencia, por tanto, como aquí se ha mencionado, deberá promoverse un espacio más amplio para la interacción de usuarios y generadores de Información Oficial, que acerque esta lo más posible a la construcción de evidencias que permitan elevar la calidad de la fundamentación y evaluación de Políticas Públicas y con ello, su eficiencia en la resolución de los problemas públicos, en palabras de Head, ~~La~~ alternativa ampliamente aceptada para abordar los problemas sociales complejos es la colaboración participativa, asociación y transferencia de competencias+(Head, 2010)

## **1.7 La legislación vigente en materia de Generación y Uso de Información Estadística para Políticas Públicas en México**

Las estadísticas oficiales en México están ligadas de manera importante a la historia del INEGI y a la legislación al respecto, y como tal, en México esto se construyó con las primeras leyes de Información Estadística y Geográfica, la primera de ellas publicada en 1980 y se consolidó en 2008, con la publicación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica que entre otros aspectos, buscó apearse a los principios de la estadística oficial promovidos por la ONU.

La idea de hacer de las ONE<sup>31</sup> entes autónomos y separados de la estructura gubernamental podría resultar en una atención más equilibrada a los diferentes sectores de la sociedad evitando, así, una predisposición hacia el gobierno, más allá de lo socialmente óptimo. (Sojo & Leyva, 2013)

La ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, que es el marco normativo para la generación de Información Oficial en México, se sustenta en el artículo 26 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se reformó en 2006, adicionando un apartado B, en el que se establece que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales para la federación, estados, distrito federal y municipios, los datos contenidos en el sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley. (INEGI, 2008)

La ley, está constituida por 126 artículos y 17 transitorios y se organiza en cinco títulos:

- Disposiciones generales
- Acerca del sistema
- Organización del INEGI
- Faltas administrativas y sanciones
- Recurso de revisión

En un análisis general, podemos decir que el corazón de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica está constituida por el

---

<sup>31</sup>Oficinas Nacionales de Estadística

Funcionamiento del Sistema Nacional de información y los elementos que lo hacen posibles.

### **1.7.1 El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica**

El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, es el conjunto de Unidades organizadas a través de los Subsistemas, coordinadas por el Instituto y articuladas mediante la Red Nacional de Información, con el propósito de producir y difundir la Información de Interés Nacional (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013)

Este sistema, tiene como finalidad suministrar a la sociedad y al Estado información veraz, oportuna y confiable (INEGI, Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, 2008)

Para organizar el Sistema Nacional se establecen los siguientes cuatro Subsistemas Nacionales de Información, en donde cada uno de ellos tiene el objetivo de producir, integrar y difundir la Información de Interés Nacional en los temas de su competencia:

- Subsistema Demográfico y social
- Económico
- Geográfico y del medioambiente
- Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de justicia

En caso de ser necesaria la creación de otros Subsistemas, será la Junta de Gobierno del INEGI, previa opinión favorable del Consejo Consultivo Nacional, quien autorizará su formación, debiendo señalar como mínimo su infraestructura de información, los indicadores clave que deberá de producir y las fuentes de donde obtendrá la información básica, con apoyo de las Unidades. Para su organización,

La Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG) en su art. 6, define que la Información de Interés Nacional será oficial y de uso obligatorio para la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios+

De acuerdo a la LSNIEG, para que la información sea considerada de interés nacional, debe cumplir cuatro requisitos:

- Que trate los siguientes datos o indicadores (art.78 de la LSIEG): población y dinámica demográfica; salud; educación; empleo; distribución de ingreso y pobreza; seguridad pública e impartición de justicia; gobierno; vivienda; sistema de cuentas nacionales; información financiera; precios; trabajo; ciencia y tecnología; atmosfera, biodiversidad, agua, suelo, flora, fauna, residuos peligrosos y residuos sólidos; marco de referencia geodésico; limites costeros, internacionales, estatales y municipales; datos de relieve continental, insular y submarino; datos catastrales, topográficos, de recursos naturales y clima y nombres geográficos; Se trate de temas que sean aprobados por unanimidad por el consejo consultivo nacional<sup>32</sup>; o aquella que se requiera para sustentar el diseño y la evaluación de las Políticas Públicas de alcance nacional.
- Resulte necesaria para sustentar el diseño y la evaluación de las Políticas Públicas de alcance nacional;
- Sea generada en forma regular y periódica, y
- Se elabore con base en una metodología científicamente sustentada.

---

<sup>32</sup>Integrado por el presidente del INEGI, un representante de cada dependencia de la administración pública federal, un representante del poder judicial de la federación, un representante de la cámara de diputados del congreso de la unión, un representante del senado d la República y 5 representantes de las entidades federativas.

## **1.8 La función del INEGI en el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica**

A partir de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de abril de 2008 y teniendo como sustento la reforma realizada al Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su apartado B, que establece que el Estado contará con un sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) y que la responsabilidad de normarlo y coordinarlo estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios (INEGI, 2008)

Así, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, es un organismo público con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio, responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como de realizar los censos nacionales; integrar el sistema de cuentas nacionales y elaborar los índices nacionales de precios al Consumidor y Productor. (INEGI, 2008, págs. 32, Art.52)

Entre agosto y octubre de 2008, se conformó la Junta de Gobierno del INEGI, la cual ha desarrollado, de manera periódica, sesiones de trabajo con distintos objetivos entre otros la validación de las reglas para la Integración y Funcionamiento del Consejo Consultivo Nacional y para la Integración y Operación de los Comités Ejecutivos de los Subsistemas Nacionales de Información.

El 7 de abril de 2006, cuando se declararon reformados los artículos 26 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al primero de ellos se le adicionó un inciso B en el cual se precisa que la responsabilidad de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonios propios, con las facultades necesarias para regular la captación,

procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia, lo cual quedó reglamentado en la LSNIEG.

De acuerdo a lo establecido en la LSNIEG, el INEGI tiene como objetivo prioritario, realizar las acciones tendientes a lograr que la información de interés nacional se sujete a los principios rectores del SNIEG (accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia) (INEGI, 2008, págs. 32, art.53)

El INEGI en su calidad de Unidad Central Coordinadora (UCC) del Sistema, tiene las siguientes funciones:

- A.** Normar y coordinar el Sistema, así como fomentar las acciones que permitan mantener su operación eficiente
- B.** Normar y coordinar las actividades que lleven a cabo las UE, tomando en cuenta los estándares nacionales e internacionales, así como las mejores prácticas en la materia
- C.** Solicitar a las Unidades información relativa a sus actividades, para la integración de los anteproyectos de los Programas Estratégico, Nacional y Anual
- D.** Solicitar a las Unidades la información que éstas hayan obtenido en el ámbito de sus respectivas competencias y sea necesaria para el Sistema

Asimismo, tiene como objetivo prioritario realizar las acciones necesarias para lograr que el Sistema genere la información de interés nacional con calidad, además de que sea pertinente, veraz y oportuna. Al mismo tiempo, debe de llevar a cabo las actividades para lograr:

Como parte de sus funciones, también deberá de establecer, en coordinación con las Unidades, un Catálogo Nacional de Indicadores, mismo que deberá de ajustarse a lo estipulado en cada Subsistema.

A fin de garantizar la homogeneidad y comparabilidad de la información, en su calidad de UCC proveerá y promoverá el uso de definiciones, clasificaciones, nomenclaturas, abreviaturas, identificadores, directorios, símbolos, delimitaciones geográficas y demás elementos que sean indispensables desde la captación y procesamiento de la información, hasta su presentación y publicación. Asimismo, el Instituto tiene las siguientes facultades exclusivas:

- Realizar Censos
- Integrar el sistema de Cuentas Nacionales
- Elaborar el Índice de precios ( consumidor, productor)

El INEGI podrá producir cualquier otra información de interés nacional cuando así lo determine su Junta de Gobierno, sujeto a la disponibilidad presupuestaria con la que cuente.

Sobre la integración de los registros administrativos, promoverá la adopción de métodos y normas técnicas para la captación de los datos objeto de registro, en coordinación con las autoridades a las que compete administrar directorios de personas físicas o morales, catastros, registros públicos de la propiedad y del comercio, padrones, inventarios y demás registros administrativos que permitan obtener información. (INEGI, Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, 2008)

El INEGI de 2008 a 2015 ha realizado múltiples acciones relacionadas a su función coordinadora dentro del sistema, entre las más relevantes se encuentra las siguientes:

1. **Instalación y coordinación del Consejo Consultivo Nacional**, órgano colegiado de participación y consulta integrado por:
  - El presidente del INEGI
  - Un representante de cada Secretaría de Estado
  - Un representante del poder Judicial de la Federación

- Un representante de la Cámara de Diputados
- Un representante del Senado de la República
- Un representante del Banco de México
- Un representante del Instituto Federal de telecomunicaciones
- Cinco representantes de las Entidades Federativas
- Un Secretario Técnico

Está presidido por el Presidente del INEGI, quien emite las convocatorias a las reuniones, el Secretario Técnico es un servidor público del propio Instituto, este Consejo se reúne en forma ordinaria al menos una vez al año y de manera extraordinaria cuando algún asunto de su competencia lo exija.

## **2. Instalación, seguimiento y formulación de las reglas de integración y operación de los Comités Ejecutivos**

Instaló un Comité Ejecutivo por cada Subsistema de Información del SNIEG

- 3. Definió la relación de la Información Considerada de Interés Nacional**
- 4. Estableció un esquema para abrir la participación en torno a propuestas para incorporar información bajo el concepto de la considerada de Interés Nacional**
- 5. Integró los programas Estratégico, Nacional de Estadística y Geografía y los anuales respectivos para el SNIEG**, cabe mencionar en este tema, que se ha avanzado en la forma pero que en términos de fondo e impacto de las acciones contenidas en estos instrumentos, aún hay mucho trabajo por realizar ya que se aprecia un esfuerzo importante por parte del INEGI para su construcción y seguimiento, pero aún se tienen grandes retos para que sean el resto de actores del sistema quienes impulsen estos instrumentos de planeación y busquen que se cumplan.
- 6. Estableció el vínculo con CONACYT para fomentar la investigación en temas relacionados a la información estadística y Geográfica.**

Pese a que esta iniciativa es muy congruente con lo que plantea la EBP y que a todas luces representa un impulso para promover el uso de la información para la solución de problemáticas sociales, resulta limitada dado que las temáticas son definidas por el INEGI y parecieran más vinculadas a resolver problemas operativo conceptuales muy alineados a la visión del INEGI, que generar un espacio para contar con una visión académica como diagnóstico de los problemas sociales y sus requerimientos para generar información que permita contar con un diagnóstico más eficaz del problema y de sus posibles soluciones.

#### **7. La activación de los registros Nacionales de información ( estadística y Geográfica)**

Esta actividad pretende la conformación y actualización permanente del Registro Estadístico Nacional (REN) y el Registro Nacional de Información Geográfica, el objetivo de estos registros es contar con un inventario de metadatos básicos<sup>33</sup> acerca de la información estadística y geográfica que se produce e integra en el Sector Público del país.

Estos registros aunque resultan un avance para contar con información continua sobre los impactos de las Políticas Públicas en torno la eficiencia y eficacia de la gestión de las dependencias del sector público (teóricamente para mejorar la calidad de vida de la población), se convierten en un gran esfuerzo del INEGI por integrar una base de datos poco utilizada y sin orientación hacia el reaprovechamiento para la evaluación de Políticas Públicas para las instancias respectivas.

---

<sup>33</sup> Se entiende por metadato, a la explicación de la construcción de un dato, integrada por el procedimiento técnico metodológico para obtenerlo.

Como se observa en los párrafos anteriores, el papel del INEGI en el Sistema Nacional de Información resulta fundamental, no solo porque la ley le confiere esta función y la institución busca hacer lo que le compete, sino porque pareciera que está asumiendo adicional a su función gran parte de lo que le toca al resto de actores, quedando el esfuerzo en apariencia con un cumplimiento adecuado, pero en la práctica sin uso efectivo en términos de aplicabilidad en la fundamentación y/o evaluación de las Políticas Públicas y sin una articulación adecuada con el conjunto de acciones que realiza el mismo INEGI para que el SNIEG cumpla con su objetivo.

## **CAPÍTULO 2. Metodología**

Como se ha planteado a lo largo de los dos capítulos anteriores, la construcción de evidencia para la fundamentación y evaluación de Políticas Públicas, no podría entenderse sin el análisis de información tanto cualitativa como cuantitativa, entendida como el conjunto de elementos que producen conocimiento sobre una problemática, misma que como ente resultante de la realidad, esta impactada por aspectos multifactoriales que deben estudiarse desde el mayor número de vertientes posibles, que permitan entenderlo y por tanto estar más cerca de su solución.

Por ello, este trabajo se aborda desde una metodología mixta, que se buscó aterrizar en un proceso metodológico que permitiera la revisión documental de los programas y la captación de la opinión del funcionario público a través de una encuesta, lo anterior bajo los elementos de la EBP; para ello, se interpretaron los criterios cualitativos de la EBP, hasta llegar a valoraciones cuantitativas, con el fin de aportar una herramienta perfectible que permita la evaluación de Políticas Públicas.

## 2.1 Plan General

El trabajo empírico, se dividió en tres etapas, la primera orientada a identificar a través de un **análisis documental** en los programas decretados durante el periodo 2005-2011, el Uso de la Información Oficial, como evidencia para la fundamentación de la política pública definida por el gobierno en turno, lo anterior bajo los parámetros que estipula la tendencia de Políticas Públicas Basadas en Evidencias (EBP).

Para ello, se realizó la selección de una muestra aleatoria de los programas del periodo referido, con objeto de que los que resultaran seleccionados, se analizaran a la luz de los requisitos que propone la tendencia de Políticas Públicas Basadas en Evidencias (EBP); es decir, la identificación, análisis y traducción del Problema Público de manera integral, sustentado en la Calidad de los datos, la capacidad de análisis de la información y la voluntad política para instrumentar la política pública.

Con los requisitos establecidos por la EBP, se construyó una matriz que determina criterios valorativos por requisito y a su interior por elemento; con especial énfasis en la valoración de la disponibilidad, calidad, pertinencia, oportunidad y uso de la información generada o integrada por el INEGI (como instancia que proporciona la Información Oficial en México y que debe sustentar y medir la política pública del país)

A estos criterios se les otorgó un valor en tres categorías (valor de 100% si el elemento es considerado en el programa, valor de 50% si está ausente y valor de 25% si la inclusión es parcial) con estos valores, se obtuvo un porcentaje de congruencia del programa analizado con relación a los requisitos de la EBP y con ello también se determinó el nivel de calidad de la información utilizada para considerarse como evidencia, así como el nivel específico de Uso de la Información Oficial para cada programa analizado.

Este procedimiento se aplicó a cada programa seleccionado y con la calificación obtenida por cada uno, se integró un dato global con el que se estimó el nivel de

congruencia de los programas decretados con los requisitos establecidos en la EBP, Posteriormente se realizó un análisis transversal por elemento analizado y su relación con el Uso de la Información Oficial.

La segunda etapa comprendió la aplicación de una encuesta dirigida a ex funcionarios del gobierno Estatal en el periodo 2005-2011, con objeto de captar la percepción de los actores directamente vinculados en la fundamentación y/o evaluación de la Política Pública, particularmente sobre la utilización de la Información Oficial como evidencia para la fundamentación y/o evaluación de las Políticas Públicas y la problemática asociada a ello.

En este contexto, se consideró a los funcionarios que formaron parte de alguna Secretaría o Dirección General integrada al denominado %Gabinete ampliado+ constituido por 14 secretarías y 8 Direcciones Generales. Lo anterior debido a que este gabinete se constituyó como el nivel más alto de capacidad de toma de decisiones en esa administración Estatal, cuyos actores fueron los responsables de traducir la Política Pública en los programas decretados para ese periodo.

Los sujetos a encuesta deberían estar directamente relacionados con la fundamentación y/o evaluación de alguna política pública en el periodo 2005-2011, ocupando puestos de Secretario o Subsecretario para las Secretarías y de Director General o Director de Área para las Direcciones Generales.

En la tercera etapa y a partir de los resultados de ambos instrumentos, se presentan las conclusiones y recomendaciones resultado de la investigación.

## **2.2 Objeto de estudio**

Para este trabajo, se considera como objeto de estudio al Uso la Información Oficial, (es decir aquella generada y ofertada por el Estado Mexicano a través del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica que coordina el Instituto Nacional de Estadística y Geografía) en la fundamentación y evaluación de Política Pública del Estado de Hidalgo, durante el periodo 2005-2011, bajo los criterios de la tendencia denominada Políticas Públicas Basadas en Evidencia (EBP)

## **2.3 Objetivos de la investigación**

### **General**

Caracterizar el Uso de la Información Oficial utilizada como evidencia en la fundamentación y/o evaluación de los programas decretados en el periodo 2005-2011, de acuerdo a los criterios de la Política Pública Basada en Evidencias.

### **Específicos**

- Medir el nivel de congruencia de la información utilizada para fundamentar la Política Pública contenida en los programas decretados en el estado de Hidalgo para el periodo 2005-2011, vs los requisitos establecidos por la Política Pública Basada en Evidencias EBP)
- Determinar el nivel de Uso de la Información Oficial contenida como evidencia en los programas decretados durante el periodo 2005-2011
- Conocer la opinión de los funcionarios públicos ligados a la fundamentación y evaluación de las Políticas Públicas generadas en el estado de Hidalgo, durante el periodo 2005-2011, sobre la utilidad de la Información Oficial para la fundamentación y/o evaluación de Políticas Públicas.

## **2.4 Unidades de Observación**

Para este estudio, se definieron dos unidades de observación, la primera corresponde a los programas estatales (nuevos, modificados o con reglas de operación) que se publicaron en el periódico oficial del Estado de Hidalgo en el periodo abril 2005- marzo 2011, como elemento tangible que contiene la política pública reconocida oficialmente en la gestión del Gobierno de Miguel Ángel Osorio Chong como Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo.

La segunda unidad de observación, está formada por las 22 dependencias de la administración estatal que integraron el gabinete ampliado<sup>34</sup> del gobierno del estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011; Es decir, las 14 Secretarías y las 8 Direcciones Generales que tuvieron línea directa con el Gobernador del Estado. Para las primeras se determinó que el informante adecuado fuera un exfuncionario que se desempeñara como Secretario(a) o Subsecretario(a) y para el segundo caso, de Director General o Director de Área (solo una persona por unidad administrativa), mismo que hubiese estado ligado(a) de manera directa a la generación y/o evaluación de la política pública en esa dependencia y durante ese periodo.

## **2.5 Procedimiento para el análisis documental de los programas.**

Para cumplir con el objetivo de realizar un análisis documental de la política pública del estado de Hidalgo, contenida en los programas decretados para el periodo abril de 2005 a marzo de 2011 y que este análisis tuviera representatividad estatal, se partió de la definición concreta del universo de estudio, denominado **UN+**, mismo que se construyó a partir de la revisión de la totalidad de periódicos oficiales publicados en el periodo de referencia, a fin de identificar entre ellos, a los programas solo de ámbito estatal; nuevos, modificados o con reglas de operación. Lo que dejó fuera a los correspondientes municipales, regionales y subregionales.

Con estos criterios, se identificaron 73 programas de ámbito estatal decretados en primera ocasión, por modificación, o con reglas de operación; lo que determinó el universo de estudio.

---

<sup>34</sup> Término utilizado en esta administración para referirse a los secretarios y Directores generales que dependían de manera directa del Gobernador del Estado.

## 2.5.1 Diseño estadístico de la muestra

### Tamaño de muestra

Ya con el universo de estudio definido, se calculó el tamaño de la muestra, para lo que se consideraron los siguientes elementos:

- Definición precisa del universo de estudio (73 programas con carácter Estatal decretados en el periodo 2005-20011 en el Estado de Hidalgo ,nuevos, actualizados o con reglas de operación)
- Nivel geográfico de desagregación de información: determinado como único ( Estatal)
- Nivel de complejidad en el manejo de variables: básico, constituido particularmente por integraciones horizontales y verticales de los datos obtenidos.
- Característica común buscada en los programas: Uso de la Información Oficial como sustento de la política pública ( el uso de Información Oficial es una obligación por mandato de ley, por lo que debería estar presente en un porcentaje cercano al 100% de los programas)

Considerando los elementos anteriores, se optó por un muestreo aleatorio simple sistematizado y se realizó el cálculo del tamaño de la muestra a partir de la siguiente formula:

$$n = \frac{t^2 \sigma^2}{e^2}$$

En donde:

**t**= Al valor de la abcisa de una distribución t de Student (Dado que la población y tamaño de muestra son pequeños se utiliza la t de Student en lugar de una Normal)

**P**= Proporción que se desea estimar

**r**= **Error** relativo máximo esperado.

A fin de buscar una muestra pequeña pero representativa que fuera posible de analizar en el tiempo definido para la investigación y dadas las condicionantes del universo de estudio así como de las pretensiones del tipo de análisis a realizar, se determinaron los siguientes valores para el cálculo de la muestra:

Valor Medio: 0.70

Error relativo máximo: 15%

Confianza: 80%

Con ello se determinó el valor de  $n'=14.7169$ ,

A estos valores se les aplicó un ajuste por población finita, que permite establecer que:

$$n = \frac{n'}{1 + \frac{n'}{N}}$$
$$n = \frac{14.716971}{1 + (14.716971/73)} = \mathbf{12.24}$$

Lo anterior, nos permite obtener un tamaño de muestra representativa para la población en estudio de **12 programas**

### **2.5.2 Método de selección de programas**

Con la definición del tamaño de la muestra, se inició el proceso para la selección aleatoria de los programas, para ello, el primer paso consistió en ponerlos en una lista según su aparición en los periódicos oficiales revisados.

### a) Listado de programas decretados

**Tabla 1 Listado de programas decretados de abril 2005 a marzo 2011 para el Estado de Hidalgo (nuevos, modificados o con reglas de operación)**

<b>NÚMERO PROGRAMA</b>	
1	Programa Estatal de Planeación y Prospectiva 2005-2011 Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional
2	Programa de Preparatoria Abierta para Trabajadores del Estado
3	Programa de Racionalidad, Disciplina y Eficiencia del Gasto Público
4	Programa Estatal de Desarrollo Económico 2005-2011 Secretaría de Desarrollo Económico
5	Programa Estatal de Comercio y Abasto 2005-2011 Secretaría de Desarrollo Económico
6	Programa Estatal de Fomento Industrial 2005-2011 Secretaría de Desarrollo Económico
7	Programa Estatal de Empleo 2005-2011 Secretaría de Desarrollo Económico
8	Programa Estatal de Fomento a Exportaciones 2005-2011 Secretaría de Desarrollo Económico
9	Programa Estatal de Fomento a la Inversión Productiva 2005-2011 Secretaría de Desarrollo Económico
10	Programa Estatal de Energía 2005-2011 Secretaría de Desarrollo Económico
11	Programa Estatal de Minería 2005-2011 Secretaría de Desarrollo Económico
12	Programa Estatal de Artesanías 2005-2011 Secretaría de Desarrollo Económico
13	Programa Estatal de Atención a Grupos Vulnerables 2005-2011 Secretaría de Desarrollo Social
14	Programa Estatal de Investigación de Ciencia y Tecnología 2005-2011 Secretaría de Desarrollo Económico

<b>NÚMERO PROGRAMA</b>	
15	Programa Estatal de Atención Integral para los Pueblos y Comunidades Indígenas 2005-2011 Secretaría de Desarrollo Social
16	Programa Estatal de Adultos Mayores 2005-2011 Secretaría de Desarrollo Social
17	Programa Estatal de Equidad de Género 2005-2011 Secretaría de Desarrollo Social
18	Programa Estatal de Contraloría 2005-2011 Secretaría de la Contraloría
19	Programa Estatal de Desarrollo Turístico 2005-2011 Secretaría de Turismo
20	Programa Estatal de Desarrollo Social 2005-2011 Secretaría de Desarrollo Social
21	Programa Estatal de Agricultura y Desarrollo Rural 2005-2011 Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
22	Programa Estatal de Desarrollo Agropecuario Sustentable 2005-2011 Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
23	Programa Estatal de Obras Públicas, Transporte y Asentamientos 2005-2011 Secretaría de Obras Públicas, Comunicaciones, Transporte y Asentamientos
24	Programa Estatal de Silvicultura Sustentable 2005-2011 Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
25	Programa Estatal de Acuacultura 2005-2011 Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
26	Programa Estatal de Apoyo a Migrantes 2005-2011 Secretaría de Desarrollo Social
27	Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2005-2011 Secretaría de Obras Públicas, Comunicaciones, Transporte y Asentamientos
28	Programa Estatal de Preservación y conservación del Agua 2005-2011 Secretaría de Obras Públicas, Comunicaciones, Transporte y Asentamientos
29	Programa Estatal de Comunicaciones 2005-2011 Secretaría de Obras Públicas, Comunicaciones, Transporte y Asentamientos
30	Programa Estatal de Transportes 2005-2011 Secretaría de Obras Públicas, Comunicaciones, Transporte y Asentamientos
31	Programa Estatal de Modernización e Innovación Gubernamental 2005-2011 Unidad de Apoyo al Gobernador
32	Programa Estatal de Desarrollo Sustentable y Sostenido 2005-2011 Secretaría de Obras Públicas, Comunicaciones, Transporte y Asentamientos
33	Programa Estatal de Cultura 2005-2011 Secretaría de Educación Pública
34	Programa Estatal de Juventud 2005-2011 Secretaría de Educación Pública
35	Programa Estatal de Cultura Física y Deporte 2005-2011 Secretaría de Educación Pública
36	Programa Estatal de Crédito Educativo 2005-2011 Secretaría de Educación Pública

<b>NÚMERO PROGRAMA</b>	
37	Programa Estatal de Readaptación Social 2005-2011 Secretaría de Seguridad Pública
38	Programa Estatal de Vivienda 2005-2011 Secretaría de Obras Públicas, Comunicaciones, Transporte y Asentamientos
39	Programa Estatal de Salud 2005-2011 Secretaría de Salud
40	Programa Estatal de Administración 2005-2011 Secretaría de Administración
41	Programa Estatal de Racionalidad en la Administración Pública 2005-2011 Secretaría de Administración
42	Programa Estatal de Financiamiento para el Desarrollo 2005-2011 Secretaría de Finanzas
43	Programa Estatal de Desarrollo Político 2005-2011 Secretaría de Gobierno
44	Programa Estatal de Educación 2005-2011 Secretaría de Educación Pública
45	Programa Estatal de acceso a la información 2005-2011 Secretaría de Administración
46	Programa Estatal de Procuración de justicia 2005-2011 Secretaría de Gobierno
47	Programa Estatal de Población 2005-2011 Secretaría de Gobierno
48	Programa Estatal de Participación Social 2005-2011 Secretaría de Gobierno
49	Programa Estatal de Fortalecimiento municipal 2005-2011 Secretaría de Gobierno
50	Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011 Secretaría de Seguridad Pública
51	Programa de Verificación Vehicular Obligatoria para el Estado de Hidalgo 2006 Consejo Estatal de Ecología
52	Programa Estratégico para el Aprovechamiento Turístico de los Bañerios en el Estado de Hidalgo. Secretaría de Turismo del Gobierno del Estado de Hidalgo (Reglas de operación)
53	Programa de Verificación Vehicular Obligatoria para el Estado de Hidalgo 2008. Consejo Estatal de Ecología
54	Programa Alianza para el Campo 2007 y Apoyos Otorgados Reglas de operación
55	Programa de Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud (PROCEDES 2008) Indicadores de Seguimiento (IMPACTO)
56	Programa Estatal de Protección Civil 2005-2011 Secretaría de Gobierno
57	Programa de Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud (PROCEDES) Fuentes de Financiamiento para el PROCEDES

<b>NÚMERO PROGRAMA</b>	
58	Programa de verificación vehicular obligatoria para el año 2009
59	Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC), Seguro Agrícola Catastrófico 2008.
60	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Hidalgo.
61	Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado Auditoría Superior del Estado de Hidalgo
62	Reglas de Operación del Componente: Cobertura Alimentaria Correspondiente al Programa Integral de Alimentación para el ejercicio fiscal 2007.
63	Programa Estatal de Estado de Derecho 2005-2011 Secretaría de Gobierno
64	Reglas de Operación del Proyecto Crédito para el Desarrollo Integral de las Mujeres (CREDIMUJER) PÁGS. 29.33
65	Reglas de Operación del Proyecto Becas para Fomento Educativo de las Mujeres (BMUJERES)
66	Reglas De operación del proyecto Concertación y gestión Interinstitucional
67	Reglas de operación del proyecto fortalecimiento educativo para la participación de las mujeres págs. 39-42
68	Programa Estatal de Salud 2005-20011 (Actualización) Secretaria de salud del estado de Hidalgo
69	Programa Obligatorio de Verificación Vehicular para el año 2010
70	Programa Estatal de Adultos Mayores del estado de Hidalgo (Reglas de operación)
71	Programa Beca Hidalgo joven 2010. Págs. 11-17 (Reglas de operación)
72	Programa Estatal de Adultos Mayores del estado de Hidalgo (Reglas de operación)
73	Programa estatal de atención a la juventud del estado de Hidalgo. (Reglas de operación)

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los periódicos oficiales del estado de Hidalgo, publicados en el periodo 2005- 2011

### **b) Selección aleatoria sistemática de los programas**

Para realizar la selección aleatoria de los 12 programas que corresponden a **n** elementos del universo **N= a 73** programas, se optó por llevar a cabo un muestreo aleatorio sistemático con las siguientes características:

- **N** = Total de elementos en la población equivalente a 73 programas
- **n** = Total de elementos en la muestra, referidos a 12 programas a elegir
- **f** = fracción o intervalo de la muestra sistemática  $f = N/n$  igual a 6.08

**Tabla 2 Mecánica de selección aleatoria sistemática empleada**

Procedimiento	Resultado
La primera selección es igual al número aleatorio (truncado) obtenido a través de Excel	$n_1=na$
La segunda selección es igual al número aleatorio $n_1$ más las fracción de muestreo (truncado)	$n_2=na+f$
La tercer selección es igual al número aleatorio más 2 veces la fracción de muestreo (truncado)	$n_3=na+2*f$
La cuarta selección es igual al número aleatorio más 3 veces la fracción de muestreo (truncado)	$n_4=na+3*f$
La nn selección es igual al número aleatorio más (n-1) veces la fracción de muestreo (truncado)	$n_n=na+(n-1)*f$

Fuente: Elaboración propia con base en asesorías sobre determinación del tamaño de la muestra

**Tabla 3 Aplicación de selección aleatoria sistemática**

Número de selección	Número más fracción de selección	Programa seleccionac
1	1.855410266	1
2	7.938743599	7
3	14.02207693	14
4	20.10541027	20
5	26.1887436	26
6	32.27207693	32
7	38.35541027	38
8	44.4387436	44
9	50.52207693	50
10	56.60541027	56
11	62.6887436	62
12	68.77207693	68

Fuente: Elaboración propia con base en asesorías sobre determinación del tamaño de la muestra

### c) Identificación de los programas seleccionados

**Tabla 4. Relación de programas decretados en el periodo 2005-2011**

NÚMERO	PROGRAMA
<b>1</b>	<b>Programa Estatal de Planeación y Prospectiva 2005-2011</b>
2	Programa de Preparatoria Abierta para Trabajadores del Estado
3	Programa de Racionalidad, Disciplina y Eficiencia del Gasto Público
4	Programa Estatal de Desarrollo Económico 2005-2011
5	Programa Estatal de Comercio y Abasto 2005-2011
6	Programa Estatal de Fomento Industrial 2005-2011
<b>7</b>	<b>Programa Estatal de Empleo 2005-2011</b>
8	Programa Estatal de Fomento a Exportaciones 2005-2011
9	Programa Estatal de Fomento a la Inversión Productiva 2005-2011
10	Programa Estatal de Energía 2005-2011
11	Programa Estatal de Minería 2005-2011
12	Programa Estatal de Artesanías 2005-2011
13	Programa Estatal de Atención a Grupos Vulnerables 2005-2011
<b>14</b>	<b>Programa Estatal de Investigación de Ciencia y Tecnología 2005-2011</b>
15	Programa Estatal de Atención Integral para los Pueblos y Comunidades Indígenas 2005-2011
16	Programa Estatal de Adultos Mayores 2005-2011
17	Programa Estatal de Equidad de Género 2005-2011
18	Programa Estatal de Contraloría 2005-2011
19	Programa Estatal de Desarrollo Turístico 2005-2011
<b>20</b>	<b>Programa Estatal de Desarrollo Social 2005-2011</b>
21	Programa Estatal de Agricultura y Desarrollo Rural 2005-2011
22	Programa Estatal de Desarrollo Agropecuario Sustentable 2005-2011
23	Programa Estatal de Obras Públicas, Transporte y Asentamientos 2005-2011
24	Programa Estatal de Silvicultura Sustentable 2005-2011
25	Programa Estatal de Acuacultura 2005-2011
<b>26</b>	<b>Programa Estatal de Apoyo a Migrantes 2005-2011</b>
27	Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2005-2011
28	Programa Estatal de Preservación y conservación del Agua 2005-2011
29	Programa Estatal de Comunicaciones 2005-2011
30	Programa Estatal de Transportes 2005-2011
31	Programa Estatal de Modernización e Innovación Gubernamental 2005-2011
<b>32</b>	<b>Programa Estatal de Desarrollo Sustentable y Sostenido 2005-2011</b>
33	Programa Estatal de Cultura 2005-2011
34	Programa Estatal de Juventud 2005-2011
35	Programa Estatal de Cultura Física y Deporte 2005-2011
36	Programa Estatal de Crédito Educativo 2005-2011

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los periódicos oficiales del estado de Hidalgo, publicados en el periodo 2005- 2011

Continua

37	Programa Estatal de Readaptación Social 2005-2011
<b>38</b>	<b>Programa Estatal de Vivienda 2005-2011</b>
39	Programa Estatal de Salud 2005-2011
40	Programa Estatal de Administración 2005-2011
41	Programa Estatal de Racionalidad en la Administración Pública 2005-2011
42	Programa Estatal de Financiamiento para el Desarrollo 2005-2011
43	Programa Estatal de Desarrollo Político 2005-2011
<b>44</b>	<b>Programa Estatal de Educación 2005-2011</b>
45	Programa Estatal de acceso a la información 2005-2011
46	Programa Estatal de Procuración de justicia 2005-2011
47	Programa Estatal de Población 2005-2011
48	Programa Estatal de Participación Social 2005-2011
49	Programa Estatal de Fortalecimiento municipal 2005-2011
<b>50</b>	<b>Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011</b>
51	Programa de Verificación Vehicular Obligatoria para el Estado de Hidalgo 2006 Consejo Estatal de Ecología
52	Programa Estratégico para el Aprovechamiento Turístico de los Balnearios en el Estado de Hidalgo.
53	Programa de Verificación Vehicular Obligatoria para el Estado de Hidalgo 2008. Consejo Estatal de Ecología
54	Programa Alianza para el Campo 2007 y Apoyos Otorgados
55	Programa de Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud (PROCEDES 2008) Indicadores de Seguimiento (IMPACTO)
<b>56</b>	<b>Programa Estatal de Protección Civil 2005-2011</b>
57	Programa de Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud (PROCEDES) Fuentes de Financiamiento para el PROCEDES
58	Programa de verificación vehicular obligatoria para el año 2009
59	Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC), Seguro Agrícola Catastrófico 2008.
60	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Hidalgo.
61	Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado
<b>62</b>	<b>Reglas de Operación del Componente: Cobertura Alimentaria Correspondiente al Programa Integral de Alimentación para el ejercicio fiscal 2007.</b>
63	Programa Estatal de Estado de Derecho 2005-2011
64	Reglas de Operación del Proyecto Crédito para el Desarrollo Integral de las Mujeres (CREDIMUJER)
65	Reglas de Operación del Proyecto Becas para Fomento Educativo de las Mujeres (BMUJERES)
66	Reglas De operación del proyecto Concertación y gestión Interinstitucional
67	Reglas de operación del proyecto fortalecimiento educativo para la participación de las mujeres
<b>68</b>	<b>Programa Estatal de Salud 2005-20011 (Actualización)</b>
69	Programa Obligatorio de Verificación Vehicular para el año 2010
70	Programa Estatal de Adultos Mayores del estado de Hidalgo (Reglas de operación)
71	Programa Beca Hidalgo joven 2010
72	Programa Estatal de Adultos Mayores del estado de Hidalgo (Reglas de operación)
73	Programa estatal de atención a la juventud del estado de Hidalgo. (Reglas de operación)

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los periódicos oficiales del estado de Hidalgo, publicados en el periodo 2005- 2011

### 2.5.3 Programas Seleccionados

Con base en el proceso antes descrito, se integraron los 12 programas sujetos a revisión documental bajo los requisitos de la EBP.

Para estos programas se obtuvo el documento completo que integra la información contenida, a fin de iniciar el análisis

**Tabla 5 Programas seleccionados**

<b>N.</b>	<b>Programa Seleccionado</b>
1	Programa Estatal de Planeación y Prospectiva 2005-2011
	Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional
2	Programa Estatal de Empleo 2005-2011
	Secretaría de Desarrollo Económico
3	Programa Estatal de Investigación de Ciencia y Tecnología 2005-2011
	Secretaría de Desarrollo Económico
4	Programa Estatal de Desarrollo Social 2005-2011
	Secretaría de Desarrollo Social
5	Programa Estatal de Apoyo a Migrantes 2005-2011
	Secretaría de Desarrollo Social
6	Programa Estatal de Desarrollo Sustentable y Sostenido 2005-2011
	Secretaría de Obras Públicas, Comunicaciones, Transporte y Asentamientos
7	Programa Estatal de Vivienda 2005-2011
	Secretaría de Obras Públicas, Comunicaciones, Transporte y Asentamientos
8	Programa Estatal de Educación 2005-2011
	Secretaría de Educación Pública
9	Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011
	Secretaría de Seguridad Pública
10	Programa Estatal de Protección Civil 2005-2011
	Secretaría de Gobierno
11	Reglas de Operación del Componente: Cobertura Alimentaria, correspondiente al Programa Integral de Alimentación para el ejercicio fiscal 2007.
12	Programa Estatal de Salud 2005-2011 (Actualización)
	Secretaría de salud del estado de Hidalgo

Fuente: Elaboración propia con base en la aplicación de la metodología definida.

#### **2.5.4 Elementos de la Política Pública Basada en Evidencias para el análisis de los programas**

El análisis de los programas, parte de realizar una interpretación de los requisitos de la EBP, con el objetivo de definir criterios para cada uno y con ellos, establecer parámetros homogéneos que puedan ser contrastados con la información contenida en cada programa.

Este primer paso permite analizar la congruencia de las Políticas Públicas descritas en los programas decretados en el periodo de estudio, con los requisitos de la EBP, a los que se adhiere la identificación de si se usó Información Oficial o no, lo que nos posibilita a valorar el Uso de la Información Oficial como evidencia en las Políticas Públicas del Estado de Hidalgo en el periodo referido.

Como se mencionó en los párrafos anteriores, para lograr una correcta interpretación de los requisitos de la EBP, resulta indispensable tener claridad del Problema Público que se pretende resolver con la puesta en marcha de la política pública contenida en el programa respectivo.

A partir de ello, se trazan tres líneas estratégicas de análisis, ligadas a los tres requisitos fundamentales que establece la EBP:

- Calidad en los datos
- Capacidad de análisis de la información
- Y voluntad política

Cabe aclarar que la calidad de los datos y la capacidad de análisis de la información, resultan los requisitos directamente ligados con el Uso de la Información Oficial y aunque la voluntad política no está desligada ya que forma parte del proceso para la atención del Problema Público, en el entendido de que la voluntad política define si una propuesta de política pública prospera o no y en ello, también está inmersa la capacidad de lograr una traducción del análisis de la información que lleve al tomador de decisiones a identificar en la propuesta de política, la solución más adecuada, en la que el análisis del entorno político, juega

un papel fundamental. Este análisis no se integrará a la valoración directa del nivel de congruencia de la EBP.

En el siguiente esquema se busca clarificar la relación conceptual que se construyó a partir de los requisitos de la EBP a fin de aplicarla al análisis de los programas y poder identificar el Uso de la Información Oficial y la calidad de la evidencia.

Esta propuesta, busca integrar y llevar los criterios que se recogieron de varios autores de la parte cualitativa a un esquema cuantitativo que permita realizar las mediciones necesarias para contar con información sobre el estado que guarda la calidad de la información contenida en los programas decretados en el periodo 2005-2011.

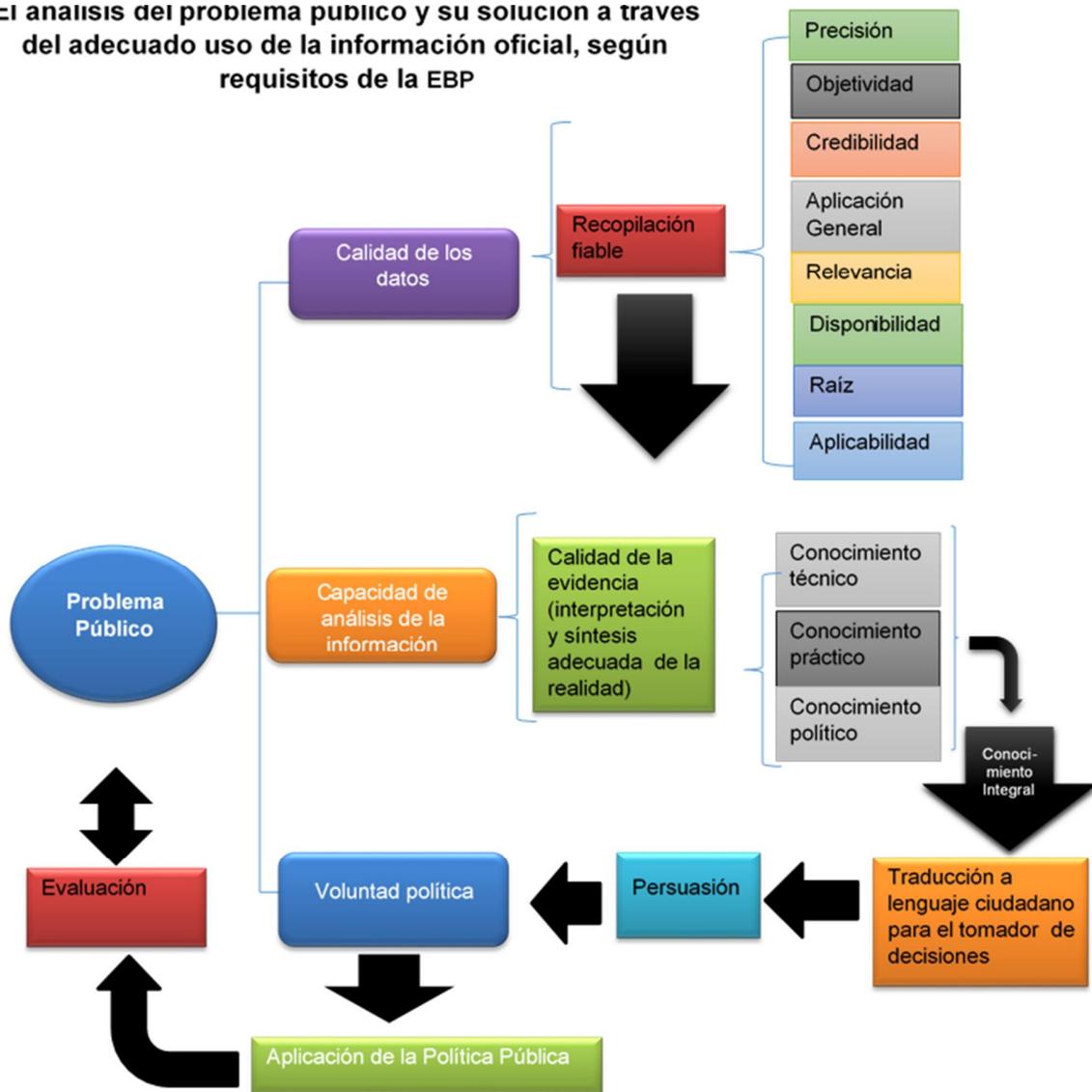
Es importante resaltar que aun cuando no se hace una alusión específica al Uso de la Información Oficial, esta se encuentra inmersa en todo el proceso, pero de manera particular en los elementos relacionados con la calidad de los datos.

De igual manera las valoraciones, se realizarán también con la parte del análisis de los datos ya que representan el procesamiento de las cifras para convertirlas en información, para lo que en muchos casos también se realizan aportaciones desde la Información Oficial disponible.

En ese contexto, se presenta en el siguiente esquema, la interpretación de los requisitos, elementos y flujos para la revisión de los programas decretados para el estado de Hidalgo, correspondientes al periodo 2005-2011, así como para la temática que contendrá la encuesta a exfuncionarios para la misma temporalidad. Lo anterior bajo lo planteado por la EBP.

## Ilustración 2 Proceso para el análisis del Problema Público

El análisis del problema público y su solución a través del adecuado uso de la información oficial, según requisitos de la EBP



Fuente: Elaboración propia, con base en la interpretación de la EBP

En este esquema podemos identificar como punto de partida para la solución de un Problema Público, el contar con **calidad de los datos** recabados, a través de una **recopilación fiable**, para ello, la información debe cumplir con los ocho elementos siguientes:

**Precisión;** Es decir que los datos den cuenta del factor central o causa raíz del Problema Público que se pretende resolver.

**Objetividad;** Que los datos recabados no cuenten con ningún sesgo, lo que permitirá neutralidad para analizar la mejor alternativa en la solución del problema.

**Credibilidad;** Es indispensable que la fuente emisora, garantice entre otras cosas confiabilidad de la evidencia y por lo tanto, confianza en que se puede depender de ella para el monitoreo, evaluación o valoración del impacto.

**Aplicación general;** La metodología utilizada para la obtención de los datos debe soportarse en indicadores generalmente aceptados para analizar, dar solución y seguimiento al problema.

**Relevancia;** Deberá tenerse la certeza de que los datos utilizados, son oportunos sobre el tema en actualidad e importancia

**Disponibilidad;** La información utilizada como evidencia además de existir, debe ser de buena calidad y debe ser posible acceder a ella.

**Raíz;** Los datos deben estar ligados de manera directa a las causas que dan origen al Problema Público.

**Aplicabilidad;** Los datos recabados permiten establecer acciones factibles.

Una vez que se tiene la certeza de contar con **datos de calidad** es indispensable convertirlos en información y para ello es necesario que personal especializado y multidisciplinario, lleve a cabo un análisis transversal que integre conocimiento político, conocimiento técnico y conocimiento práctico, es decir un **conocimiento integral** del Problema Público, a fin de se pueda construir evidencia de calidad.

Este conocimiento debe ser traducido al tomador de decisiones de un lenguaje netamente técnico a uno deseablemente ciudadano sin que pierda el sentido de prioridad para los puntos cruciales del Problema Público y que dé como resultado el apoyo del tomador de decisiones , materializado través de la voluntad política o en su caso constituirse en un elemento de persuasión que otros actores podrán utilizar para conseguir el apoyo del tomador de decisiones y con ello la generación de la política pública encaminada a atender el Problema Público que le dio origen. En el proceso planteado, el conocimiento como interpretación de la realidad da origen a la política pública como solución al Problema Público planteado, sin

embargo resulta indispensable volver a confrontar la realidad para evaluar si la política resultó efectiva, en este sentido, se requiere del establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación que permita generar nuevos datos para ser usados como evidencia y de ser el caso, brindar elementos para ajustar la política pública a fin de hacerla más eficaz en la solución del Problema Público planteado, con lo que daremos inicio de nueva cuenta al proceso ya descrito de manera permanente hasta incidir efectivamente hacia la realidad deseada.

### **2.5.5 Matriz para el análisis de los programas**

Como ya se ha dicho a lo largo de este documento, el análisis que se llevó a cabo se realizó en los programas decretados en el Estado de Hidalgo, para el periodo abril 2005- marzo 2011 teniendo como eje los requisitos de la EBP, dado que estos valoran la calidad de la evidencia conceptualizada como el correcto uso de la información que se transforma en conocimiento de la realidad.

Para ello, se construyó una matriz que en su eje vertical, enlista cada requisito de la EBP y a su interior desglosa los elementos que lo integran; mientras en su eje horizontal define tres características a evaluar en los programas para cada requisito y elemento de la EBP, otorgando un valor para cada uno de ellos, Valor de 100+ si el elemento está presente en el programa analizado, valor de 0+ si está ausente el elemento y valor de 50+ si se contempla de manera parcial.

Para cada requisito es factible obtener un puntaje que se integra por la sumatoria del valor otorgado a cada elemento  $VR = \sum_{i=1}^n VE_i$  donde VR= al valor del requisito analizado y VE= al valor otorgado al elemento contenido en el requisito, lo que permite obtener un valor para cada elemento y para cada requisito, mismo que finalmente permite obtener un valor integral de la Calidad de la Evidencia contenida en el programa analizado, dado por  $CE = \sum_{i=1}^n VR_i$  ( CE = a Calidad de la Evidencia; R1 = al Valor del requisito1 y Rn = al requisito n que corresponda, según se muestra en el cuadro siguiente:

**Tabla 6 Evaluación de requisitos y elementos de la EBP por programa**  
**Elemento adicional a considerar:**

Requisitos EBP	Características del programa analizado		
	Si lo contempla (Valor 1)	No lo contempla (Valor 0)	Lo contempla Parcialmente (Valor 0.5)
<b>Calidad de los datos</b>			
Precisión			
Objetividad			
Credibilidad			
Aplicación general			
Relevancia			
Disponibilidad			
Raíz			
Aplicabilidad en la práctica			
<b>Subtotal</b>			
<b>Capacidad de Análisis de la información</b>			
Integra conocimiento político (información en			
Conocimiento Técnico ( manejo metodológico de los datos)			
Conocimiento práctico ( buenas prácticas)			
Genera una visión integral del problema público (análisis integral)			
Usa un lenguaje que traduce el análisis aun lenguaje ciudadano			
Existe evidencia del uso de evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública			
La política pública define esquemas de evaluación			
<b>Subtotal</b>			
<b>Voluntad Política</b>			
Existe evidencia de la voluntad política para			
<b>Subtotal</b>			
<b>TOTAL</b>			
<b>VALOR TOTAL ALCANZADO</b>			
<b>Uso de Información Oficial</b>			
Existencia de Información disponible para el problema público			
<b>Uso de la Información Oficial disponible</b>			

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la EBP

## 2.5.6 Criterios de interpretación para cada requisito de la Política Pública Basada en Evidencias

Con el fin de disminuir la subjetividad del análisis, se plantean los siguientes criterios, mismos que se basan en lo expuesto por, Court, Hovland, y Young, así como Shaxson citados por (Sutcliffe & Jilius, 2006)

**Tabla 7. Criterios de interpretación por requisito de la Política Pública Basada en Evidencias**

REQUISITO	CRITERIO
<b>Calidad de los datos</b>	
Precisión	La información utilizada como evidencia ¿describe correctamente lo que se pretende hacer?
Objetividad	¿La fuente utilizada tiene reconocimiento de imparcialidad y el enfoque tomado para generar los datos muestra neutralidad?
Credibilidad	¿Existe confiabilidad en la generación de los datos utilizados para la evidencia, de tal suerte que se pueda depender de ella para el monitoreo, evaluación o valoración del impacto?
Aplicación general	¿Hay información generalizada sobre el problema y sus posibles soluciones o son sólo casos selectivos o experimentales los que se consideran como evidencia?
Relevancia	¿La evidencia es oportuna, sobre el tema en actualidad e importancia?
Disponibilidad	¿La información utilizada como evidencia existe, es de buena calidad y es posible acceder a ella?
Raíz	La evidencia ¿está basada en la realidad del problema estudiado?
Aplicabilidad en la práctica	¿Los funcionarios tienen acceso a la evidencia en un formato útil y la propuesta resultado de la investigación es factible?
<b>Subtotal</b>	
<b>Capacidad de Análisis de la información</b>	
Integra conocimiento político (información en medios, tendencias de grupos etc.)	¿Contempla las implicaciones políticas de las acciones planteadas?
Conocimiento Técnico (manejo metodológico de los datos)	¿Se aprecia una base metodológica para el trabajo de investigación?
Conocimiento práctico (experiencias de lo realizado para resolver el problema Público)	¿Se presentan análisis de experiencias similares y las políticas adoptadas?
Genera una visión integral del problema público (análisis integral)	¿Integra el análisis de la mayor cantidad de posturas y propuestas de solución disponibles?
Usa un lenguaje de fácil entendimiento a fin de que cualquier ciudadano comprenda el problema público y las acciones a emprender	¿Realiza una traducción de las investigaciones técnicas a un lenguaje de fácil acceso y comprensión?
Existe evidencia del uso de evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública	¿Se realiza una evaluación de las buenas prácticas encontradas que fundamenten las propuestas concretas?
La política pública define esquemas de evaluación precisos y medibles	¿Se definen los parámetros y temporalidad para evaluar la eficiencia de las acciones emprendidas para atender el problema público expuesto?
<b>Subtotal</b>	
<b>Voluntad Política</b>	
Existe evidencia de la voluntad política para resolver el problema público	¿Las acciones previstas contaron con el apoyo necesario para llevarse a cabo?
<b>Subtotal</b>	
<b>TOTAL</b>	
<b>Elemento adicional a considerar</b>	¿Existía Información Oficial útil para elaborar un diagnóstico del problema público que se pretendía resolver o medir?
<b>Disponibilidad de Información Oficial</b>	La Información Oficial disponible ¿se utilizó para la fundamentación y/o para la evaluación de la política pública?

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la EBP y lo expuesto para el tema por Court, Hovland, y Young, así como Shaxson citados por (Sutcliffe & Jilius, 2006)

Una vez analizado cada programa, se integrará el dato cuantitativo para cada uno.

**Tabla 8. Valores alcanzados por programa**

<b>No. Programa Analizado</b>		<b>Valores alcanzados</b>
<b>Programa 1</b>		
	Calidad de los datos	
	Capacidad de Análisis de la información	
	Voluntad Política	
<b>Programa 2</b>		
	Calidad de los datos	
	Capacidad de Análisis de la información	
	Voluntad Política	
<b>Programa N</b>		
<b>TOTAL</b>		

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la EBP

## **2.6 Encuesta a ex funcionarios públicos**

### **2.6.1 Objetivos**

#### **General.**

Captar la percepción del funcionario público, del periodo 2005-2011, en torno a los criterios de la EBP determinados para la adecuada fundamentación y/o evaluación de las Políticas Públicas.

#### **Específicos**

Delinear el perfil del funcionario ligado a la construcción y evaluación de Políticas Públicas en el Estado de Hidalgo durante el periodo de referencia.

Conocer la experiencia de los encuestados sobre la utilización de las premisas postuladas en la EBP en la fundamentación y/o evaluación de la política pública en la que participaron.

Conocer la opinión de los encuestados sobre las causas que limitaron o impulsaron el uso de la Información Oficial como Evidencia en la Fundamentación y Evaluación de Políticas Públicas en el periodo de estudio.

### **2.6.2 Unidad de observación**

Para este trabajo, se considera como unidad de observación a las 22 dependencias de la administración estatal que formaron el gabinete ampliado del gobierno del estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011.

### **2.6.3 Informante adecuado**

A fin de obtener la información buscada, se determinó como informante adecuado a un ex funcionario por dependencia seleccionada que colaborara en el gobierno estatal durante el periodo 2005-2011 y hubiese estado ligado(a) de manera directa a la generación y/o evaluación de política pública.

En este sentido, se definió que los funcionarios a encuestar, deberían tener nivel de Secretario o Subsecretario para el caso de las 14 Secretarías y de Director General o Director de área para las 8 Direcciones Generales que esta gestión de gobierno formaban parte del denominado "gabinete ampliado" como órgano colegiado para la generación de la política pública en la entidad, mismo que se componía de las siguientes secretarías y direcciones generales:

**Tabla 9. Total de dependencias de la Administración Estatal en Hidalgo periodo 2005-2011**

1	Secretaría de Gobierno
2	Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional
3	Secretaría de Turismo
4	Secretaría de Seguridad Pública
5	Secretaría de Finanzas
6	Secretaría de Obras Públicas, Comunicaciones, Transportes y Asentamientos
7	Secretaría de Desarrollo Económico
8	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
9	Secretaría de Administración
10	Secretaría de Desarrollo Social
11	Secretaría de Contraloría
12	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
13	Secretaría de Educación Pública
14	Secretaría de Salud
15	Instituto Estatal de las Mujeres
16	Coordinación General de Apoyo al Hidalguense en el Estado y el Extranjero
17	Promotora de Vivienda
18	Consejo Estatal de Ecología
19	Consejo de Ciencia y Tecnología
20	Instituto Hidalguense del Deporte
21	Instituto Hidalguense de la Juventud.
22	Consejo Estatal para la Cultura y las Artes en Hidalgo

Fuente: Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, reformada el 13 de julio de 2009

#### **2.6.4 Diseño Estadístico de la Muestra**

- Tipo de muestra

Una vez determinado el universo de estudio definido, se calculó el tamaño de la muestra, para lo que se consideraron los siguientes elementos:

- Definición precisa del universo de estudio:  
22 Dependencias del gabinete ampliado del gobierno del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011 y un informante por dependencia.

- El nivel geográfico de desagregación de información es único ( Estatal)
- Nivel de complejidad en el manejo de variables básico, constituido particularmente por integraciones horizontales y verticales de los datos obtenidos.
- La característica común buscada en los Encuestados: Funcionarios públicos del gobierno del estado de Hidalgo que estuvieran vinculados de manera directa con la fundamentación y/o evaluación de Políticas Públicas y que hubiesen tenido un nivel de cuando menos director general para las secretarías y director de área para las direcciones generales en el periodo 2005-2011

Los elementos anteriores posibilitan contar con un muestreo aleatorio simple, calculado a partir de la siguiente fórmula:

$$n = \frac{t^2 P q}{r^2}$$

En donde:

**t**= Al valor de la abscisa de una distribución t de Student (Dado que la población y tamaño de muestra son pequeños se utiliza la t de Student en lugar de una Normal)

**P**= Proporción que se desea estimar

**r**= **Error** relativo máximo esperado.

En virtud de que se desconoce el valor al estimar P, pero se espera un porcentaje muy cercano al 100%, se utilizó un valor medio de .879; fijando un error relativo máximo del 16% y una confianza del 80%, con estos valores tenemos que  $n = 30.181289$ , lo que al aplicar un ajuste por población finita, permite establecer que:

$$n = \frac{n'}{1 + \frac{n'}{N}}$$

$$n = \frac{30.181289}{1 + (30.181289 / 22)} = \frac{30.181289}{1 + (1.371876)} = \frac{30.181289}{2.371876} = 12.72$$

Por tanto, la muestra requerida es de:

## 12 Dependencias de la administración estatal en el periodo 2005-2011

### Método de selección de las secretarías o direcciones generales a aplicarles la encuesta

1. Se ordenaron las dependencias en orden alfabético según su actividad sustantiva ejemplo (vivienda, salud, educación etc.), quedando la lista siguiente:

Orden alfabético de Dependencias	
1	Administración
2	Agricultura y Desarrollo Rural
3	Apoyo al Hidalguense en el Estado y el Extranjero
4	Ciencia y Tecnología
5	Contraloría
6	Cultura
7	Desarrollo Económico
8	Desarrollo Social
9	Deporte
10	Ecología
11	Educación Pública
12	Finanzas
13	Gobierno
14	Juventud.
15	Mujeres
16	Obras Públicas
17	Planeación y Desarrollo Regional
18	Salud
19	Seguridad Pública
20	Trabajo
21	Turismo
22	Vivienda

Fuente: elaboración propia con base en la información de las dependencias del estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011

2. Se eligieron 12 números aleatorios a través de Excel y se aplicaron a la relación de dependencias quedando como a continuación se muestra:

No. aleatorio	Dependencia seleccionada
18	Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional
5	Secretaría de Contraloría
10	Consejo Estatal de Ecología
7	Secretaría de Desarrollo Económico
17	Secretaría de Obras Públicas, Comunicaciones, Transportes y Asentamientos
6	Consejo Estatal para la Cultura y las Artes
19	Secretaría de Salud
22	Promotora de Vivienda
2	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
16	Instituto Estatal de las Mujeres
8	Secretaría de Desarrollo Social
21	Secretaría de Turismo
18	Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología determinada para elección de dependencias.

De estas dependencias, se buscó aplicar la encuesta a cualquier funcionario que reuniera las características definidas.

### 2.6.5 Cuestionario utilizado para las encuestas

#### Objetivo

Contar con un instrumento de apoyo para captar la visión de tomadores de decisiones, sobre la problemática del uso de la información para fundamentación y/o evaluación Políticas Públicas en el Estado de Hidalgo durante el periodo 2005-2011.

#### Diseño

El cuestionario utilizado, se construyó a partir de las premisas postuladas por la EBP y de los objetivos específicos determinados.

Se realizaron algunas pruebas de aplicación y con base en ellas se realizaron ajustes en el cuestionario.

A fin de facilitar las respuestas, la encuesta se planteó como confidencial, por lo que se omiten los datos del encuestado o encuestada y solo se proporciona información agregada.

### **Estructura**

El cuestionario de la encuesta se integró por 8 bloques y 23 preguntas de las cuales 4 fueron abiertas.

### **Método de recolección de los datos**

Los datos se recabaron a través de la aplicación de un cuestionario mediante la técnica de entrevista directa

El tiempo promedio de la entrevista fue de 2.0 horas

### **Cobertura**

Se logró aplicar el cuestionario de la encuesta con 4 Titulares de las dependencias, de los cuales 2 eran Secretarios y 2 Directores Generales.

De manera genérica, podemos decir que se aplicó el cuestionario a quienes en ese periodo fungían en los siguientes puestos: 2 Secretarios, 4 Subsecretarios, 4 Directores Generales y 2 Director de área.

## **CAPÍTULO 3. Resultados de la Investigación**

En este capítulo se integran los resultados de las dos líneas de trabajo realizadas, es decir, por una parte se lleva a cabo el análisis de los 12 programas seleccionados bajo los elementos y criterios de la EBP, así como los resultados obtenidos de la encuesta que se aplicó a los exfuncionarios públicos.

Posteriormente se realiza la comparación de ambos resultados según el elemento de la EBP analizado.

### **3.1 Análisis Documental de los Programas**

En este apartado, se realiza la revisión detallada de los programas decretados en el Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011 y que fueron seleccionados para su análisis bajo los criterios y elementos de la EBP.

Es importante destacar que este análisis se fundamenta en la determinación del problema público, por lo que se realiza un especial énfasis en este punto.

#### **3.1.1 Programa Estatal de planeación y prospectiva 2005-2011**

##### **a) Problema Público identificado**

El programa Estatal de planeación y prospectiva surge como elemento que da sustento a la razón de ser a la Secretaría de Planeación y desarrollo Regional, tal como se refiere en la introducción del documento analizado.

El presente documento denominado Programa Estatal de Planeación y Prospectiva de la Secretaria de Planeación y Desarrollo Regional, ha sido elaborado primordialmente para proporcionar una guía rectora de las funciones que se han de desempeñar en esta dependencia a lo largo de la presente administración y cuya vigencia no habrá de exceder en alcance la duración de la gestión gubernamental. Estableciéndose asimismo, que todos aquellos programas, subprogramas y proyectos que se generen en la Secretaría observarán estrictamente los lineamientos surgidos de este programa sectorial y consecuentemente de lo enunciado por el propio Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011. (Secretaria de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 5)

En este sentido, el Problema Público que da origen al programa, está ligado a lo que pretende la Secretaria, no obstante en el programa no se identifica con toda claridad el planteamiento concreto del Problema Público a resolver, en su lugar, se describen funciones y atribuciones de la secretaría en distintos enunciados como los que se muestran a continuación.

Este programa pretende:

“La evaluación, seguimiento y control de la gestión” (Secretaría de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 1)

Este enunciado alude a la **gestión del gobierno en materia de eficiencia y eficacia**, por lo que el Problema Público podría entenderse como la falta de eficiencia y eficacia del gobierno estatal para atender los problemas sociales de la entidad.

Lo que pudiera reforzarse con el siguiente párrafo:

La Secretaría atenderá el **control, monitoreo, supervisión y vigilancia del grado de cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Estatal de Desarrollo y sus programas en términos de su efectividad, eficacia y eficiencia**, promoviendo la transparencia en la aplicación de los recursos públicos” (Secretaría de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 5).

Pese a que añade otros elementos como **transparencia y cumplimiento de metas**, reitera la eficiencia y eficacia de los programas derivados del Plan Estatal de Desarrollo

Sin embargo, en otros párrafos pareciera que el Problema Público eje, es la **falta de planeación democrática** para el desarrollo de la entidad y su falta de solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, tal como lo refiere el siguiente apartado:

“En forma complementaria, el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía. En este tenor, el artículo 82 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, mandata que corresponde al gobierno estatal la rectoría del desarrollo de la entidad, quien programará, planeará, conducirá y orientará la actividad económica en la misma, y en su artículo 85 establece que el desarrollo integral del estado se llevará a cabo mediante un Sistema de Planeación Democrática” (Secretaría de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 5)

Cuando se habla del Sistema de Planeación Democrática de la Entidad, se alude a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional como la responsable de darle seguimiento:

Este instrumento es resultado del trabajo realizado por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, otorgando a través de él, seguimiento a las acciones instrumentadas dentro del Sistema Estatal de Planeación Democrática. (Secretaría de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 5)

Lo anterior, pudiera llevarnos a interpretar que el Problema Público que atiende esta dependencia es la **falta de planeación orientada al Í Equilibrio en las Regiones, Infraestructura para el Desarrollo, Planeación e Inversión con Enfoque Regional y Desarrollo Municipal** (Secretaría de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 8)

Dicho de otra manera, la falta de Políticas Públicas regionales que permitan una inversión más equilibrada a los distintos espacios geográficos del Estado de Hidalgo, lo que podemos encontrar en el documento descrito de la siguiente manera:

De igual forma, se considera que **impulsar el equilibrio en la inversión y acción de gobierno, permitirá a las regiones incrementar su capacidad competitiva y productiva, articular cadenas productivas y atraer capitales en beneficio de su desarrollo. Por ello, en este gobierno, una de las acciones estratégicas será la orientación de los esfuerzos gubernamentales hacia la configuración de un entorno regional más equitativo y detonante del bienestar social, con base en la atención y la promoción equilibrada del desarrollo regional**. (Secretaría de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 8)

Pese a estos elementos, cuando se mencionan la misión y la visión de la Secretaría, se generan nuevamente ambigüedades en el punto focal del Problema Público, lo anterior dado que no es lo mismo pensar en que la política pública específica se orientará a realizar monitoreo de lo ya definido en el Plan Estatal de Desarrollo a validar si lo planteado cumple con las premisas de ser regional, equitativo en la distribución de las inversiones y que se vea reflejado en una mejora en la calidad

de vida de la población; tal como lo describen la misión y visión de la Secretaría también contenidas en el documento analizado.

**Misión:** La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional reconoce que toda acción y esfuerzo que se promueva en pro del desarrollo del estado y sus regiones es válida solo si **genera mejoría en las condiciones de vida de nuestra población e impacta en el bienestar general de ésta** con la presencia de mayores oportunidades de progreso sostenido para los individuos y sus familias. Por ello, a través de la formulación, instrumentación y vigilancia de nuestros programas, subprogramas y proyectos de desarrollo, y sobre todo del trabajo diario y comprometido impulsamos la planeación, programación, ejecución y seguimiento de obras y acciones para la promoción del bienestar social y el fortalecimiento de las capacidades individuales de los hidalguenses. (Secretaría de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 9)

**Visión:** La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional es consciente de las prioridades y problemáticas presentes en cada comunidad, municipio y región de la entidad, en ellas está su mayor esfuerzo y atención inmediata. Situación que no limita ni restringe a prever y actuar con **Í visión de largo plazo**, una visión que no se circunscribe a transformar las condiciones presentes, sino que a través de la planeación del desarrollo integral del estado busca modificar los escenarios en los que estamos participando y generar mejores estadios de bienestar para las futuras generaciones de hidalguenses. (Secretaría de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 9)

Lo anterior nos permite concluir que pese a que se divaga mucho en el documento sobre el Problema Público en cuestión, pueden identificarse tres vertientes del Problema Público:

1. La elaboración de Políticas Públicas regionales
2. La evaluación de la gestión en términos de eficiencia ( aplicación correcta de recursos)
3. El monitoreo de la calidad de vida de la población ( para medir la eficacia)

En consecuencia y para los fines de este análisis, podemos describir como Problema Público la falta de elaboración de política regional, que permita ser evaluada en términos de eficiencia y eficacia a través del monitoreo de la calidad de vida de la población hacia donde estén dirigidas las acciones.

## **b) La Calidad de los datos**

### **Precisión**

La información utilizada como evidencia ¿describe correctamente lo que se pretende hacer?

Pese a que en el documento se mencionan los alcances del programa (lo que se pretende hacer) estos no se acompañan de información que se pueda considerar evidencia, ya que solo resultan elementos enunciativos como se puede leer en el siguiente texto:

El Gobierno del Estado en consecuencia y previendo la necesidad de poder contar con instrumentos más adecuados para una certera toma de decisiones, considera necesaria la presencia de un eficaz modelo de evaluación de la administración pública con alcance sexenal. En él que se circunscriban bajo una serie de etapas, que contemplen desde la formulación de los instrumentos programáticos hasta su replanteamiento, todas las dependencias centralizadas y no centralizadas del Ejecutivo Estatal; en él que se deba sustentar la medición del avance e impacto del ejercicio de gobierno, el establecimiento de indicadores, la elaboración de diagnósticos y análisis prospectivos, así como la actualización del Plan Estatal de Desarrollo y la formulación de informes de gobierno. (Secretaría de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 17)

Se hace referencia al Sistema de Planeación Democrática, mismo que debería incluir los siguientes aspectos:

- a) La Planeación
- b) La Vinculación con la Sociedad
- c) La Programación y Presupuestación
- d) La Evaluación Técnica y Social

Sin embargo para ninguno de los elementos se aporta información cuyo sustento no sea una simple descripción de lo que se define como **situación actual**

Los mecanismos existentes en la entidad para la evaluación, seguimiento y control de la administración pública, si bien tienen ya una presencia de muchos años, sus limitaciones en la medición de la gestión gubernamental son aún muy considerables.

Estos mecanismos no se encuentran articulados formalmente mediante un verdadero sistema de evaluación, seguimiento y control de la acción gubernamental, careciendo de metas e indicadores precisos de desempeño e

impacto social. En este sentido, el gobierno ha carecido de instrumentos que le sirvan de guía para conocer la eficacia de las acciones que realiza y mucho menos para saber verdaderamente si su esfuerzo se ha visto reflejado y percibido favorablemente en la población. (Secretaría de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 17)

En algunos casos se hace referencia a información que fácilmente pudiera sustentarse con datos oficiales y nuevamente solo resulta enunciativa, como se puede constatar en el siguiente párrafo:

En la parte norte del estado, conformada de occidente a oriente por la Sierra Gorda, la Sierra Alta y la Huasteca, se cuenta con una rica presencia de recursos naturales tanto en variedad como en lo exuberante de su concentración y con gente dispuesta al trabajo. Sin embargo, estas regiones geoculturales también manifiestan una situación socioeconómica poco favorable, con sistemas de producción ineficiente, costoso y de bajo rendimiento. (Secretaría de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 17)

En términos de precisión, podemos concluir que aun cuando la información utilizada como evidencia no resulta sustentada, se tiene claridad en lo que la política pública pretende.

### **Objetividad**

¿La fuente utilizada tiene reconocimiento de imparcialidad y el enfoque tomado para generar los datos demuestra neutralidad?

Como ya se mencionó, resulta muy escasa la información que haga referencia a una fuente, aquí algunos ejemplos:

El sur del estado, integrado por el Valle de Tulancingo, la zona del Altiplano y el Valle del Mezquital en su parte sur, presenta una actividad económica desarrollada, altamente diversificada y dirigida predominantemente hacia los sectores secundarios y terciarios. En estas regiones fuertemente influenciadas por la zona metropolitana del Valle de México, la urbanización se da de forma acelerado y con bajos criterios de ordenamiento territorial.

Nuestro estado, si bien es cierto que mantiene un bajo desarrollo regional y desequilibrios considerables en sus diferentes regiones políticas y geoculturales, es una entidad que mantiene el esfuerzo constante de su gente en pro de mejores condiciones de desarrollo para el bienestar de sus familias y comunidades. Asimismo, la presencia de recursos naturales en Hidalgo, para su uso y aprovechamiento adecuado es muy basta y generosa dando un sin fin

de ventajas comparativas y competitivas para el desarrollo de la entidad. (Secretaría de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 18)

Asimismo, en no pocos municipios de la entidad se comenzó ya con la integración de los planes para el desarrollo urbano. (Secretaría de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 19)

Lo que podemos observar son una serie de premisas cuya valoración resulta muy ambigua y por tanto con pocos elementos para considerarla objetiva, ya que al utilizar adjetivos como **%bajo desarrollo regional+**; **%desequilibrios considerables+**; **%abierta y generosa+**; **%no pocos municipios de la Entidad+** sin que resulte evidente que estos calificativos estén ligados a datos duros, deja al lector una sensación de poca confianza sobre las fuentes y los métodos utilizados para llegar a esas conclusiones.

### **Credibilidad**

¿Existe confiabilidad en la generación de los datos utilizados para la evidencia, de tal suerte que se pueda depender de ella para el monitoreo, evaluación o valoración del impacto?

Los datos sustentados utilizados en el programa, son muy escasos y con referencias genéricas, tal como se aprecia en el siguiente párrafo:

**%El envío de remesas ha sido favorable en los años recientes, de acuerdo con el Banco de México, los recursos monetarios que los residentes en el exterior enviaron a sus familiares en Hidalgo durante 2004, superaron en 21.6% a los enviados en 2003+(Secretaría de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 21)**

Se realizan afirmaciones que en el mismo documento son contradictorias como las que se muestran a continuación:

Cuando se habla de una situación actual, se menciona que se cuenta con un sistema estatal de planeación democrática que sustenta la toma de decisiones.

**%Tenemos un Sistema Estatal de Planeación Democrática, que sustenta todas las acciones que se deban desarrollar en materia de planeación, evaluación y**

programación de la acción de gobierno+ (Secretaria de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 32)

Al mismo tiempo, se aborda este mismo tema como una estrategia en desarrollo.  
%Construir y operar un sistema de información integral de proceso descentralizado que permita al Titular del Ejecutivo y a los mandos superiores de la Administración Pública, orientar la toma de decisiones y el diseño de estrategias globales y líneas de acción específicas, para construir una gestión pública inteligente y transparente+ (Secretaria de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 34)

El documento a partir de la página 40 inicia la descripción de siete programas con el título de %Catálogo de Programas, Subprogramas y Proyectos Estratégicos para el Desarrollo+(Secretaria de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 40)

Para cada uno de los programas enlistados, se realiza una descripción de objetivos, metas, líneas de acción, mecanismos de instrumentación, cobertura y beneficiarios, así como estimación de recursos

- A) Subprogramas de Planeación y Prospectiva
- B) Subprogramas de Evaluación y Seguimiento
- C) Subprogramas de Programación de los Recursos Públicos
- D) Subprogramas de Desarrollo Regional
- E) Subprogramas de Concertación y Gestión
- F) Subprogramas de Evaluación y Validación de Estudios y Proyectos
- G) Programa del Sistema Integral de Información del Estado de Hidalgo
- H) Subprogramas de Maquinaria

Sin embargo, la información contenida no cuenta con respaldo de fuentes identificadas o elementos que den sustento a lo descrito, por lo que se considera que dichas aseveraciones no cuentan con datos que les aporten credibilidad.

### **Aplicación general**

¿Hay información generalizada sobre el problema y sus posibles soluciones o son sólo casos selectivos o experimentales los que se consideran como evidencia?

Si recordamos la definición de información, estaremos de acuerdo que exige de manera previa conocimiento de la problemática, lo que en términos de lo expuesto en el documento pareciera existir, aunque no existe evidencia del análisis que conduce a las afirmaciones, estrategias y líneas de acción definidas, mismas que sin embargo resultan tan generales que cualquier administración estatal estaría de acuerdo en su aplicación, tal es el caso de los siguientes ejemplos:

- Establecer apoyo técnico y asesoría a los municipios.
- Difundir el proceso de planeación como factor de participación social.
- Integrar la metodología para la elaboración de Planes Municipales de Desarrollo.

De igual manera, el Problema Público que da origen a la política pública y que identificamos como: ~~La~~ falta de elaboración de política regional, que permita ser evaluada en términos de eficiencia y eficacia a través del monitoreo de la calidad de vida de la población hacia donde estén dirigidas las acciones+ se analiza de manera desagregada lo que hace perder de vista la integralidad de sus pretensiones iniciales.

Derivado de lo expuesto, se considera que no existe evidencia en el documento de información general sobre el Problema Público y sus posibles soluciones.

## **Relevancia**

¿La evidencia es oportuna, sobre el tema, en actualidad e importancia?

Resulta innegable la actualidad e importancia del tema, sin embargo, como se ha venido mostrando en el análisis del programa, no existe sustento de la evidencia, por tanto no puede valorarse la oportunidad de la misma.

## **Disponibilidad**

¿La información utilizada como evidencia existe, es de buena calidad y es posible acceder a ella?

De igual manera que en el punto anterior, no es posible valorar la disponibilidad de la información que se utiliza como evidencia, si no se mencionan puntualmente las fuentes.

## **Raíz**

La evidencia ¿está basada en la realidad del problema estudiado?

A decir de lo expuesto en el documento así es, cabe mencionar que se enumeran las fuentes de información aunque no se ligan de manera específica cuando se realizan aseveraciones sobre el tema en cuestión.

Existen diversas formas de medir el impacto económico que tienen las actividades productivas del Estado, se puede tomar la inversión total observada en los diferentes sectores, o bien el porcentaje que cada actividad tiene en el producto interno bruto de la entidad. Sin embargo, estas mediciones como muchas otras no nos dice con claridad como es la distribución ocupacional de la población. De tal forma, es la Población Económicamente Activa, la que puede determinar con mayor precisión la vocación de un determinado lugar, ya que ésta toma al factor humano como factor de medición. (Secretaría de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 15)

Sin embargo el problema estudiado es la falta de elaboración de política regional, que permita ser evaluada en términos de eficiencia y eficacia a través del monitoreo de la calidad de vida de la población hacia donde estén dirigidas las acciones, lo que nos llevaría a preguntarnos si la información contenida en el programa contesta a algunas preguntas básicas sobre el Problema Público en cuestión, tales como:

¿cuáles son las causas de que la planeación regional en el estado de Hidalgo no pudiera ser evaluada en términos de eficiencia y eficacia? ¿Qué indicadores de calidad de vida se identificaron con la eficacia de las Políticas Públicas en Hidalgo?

Pese a que en el programa se hace alusión a un buen número de argumentos explicativos sobre la problemática de integrar información de carácter regional, la explicación no permite aterrizar en un análisis de indicadores de calidad de vida que puedan ser contrastados posteriormente para medir la eficacia de las Políticas Públicas establecidas, por tanto, no es posible considerar que existe evidencia de la realidad que explique la problemática que da razón de ser a la política analizada.

### **Aplicabilidad en la práctica**

¿Los funcionarios tienen acceso a la evidencia en un formato útil y la propuesta resultado de la investigación es factible?

No existen elementos que permitan determinar que la evidencia está en un formato útil, aunque en el documento se menciona en varios apartados la integración de información y su disponibilidad a través de un sistema, sin embargo esto solo queda a nivel de intención.

En cuanto a las propuestas establecidas en el programa, poco más del 50% resultan factibles dado que se quedan a nivel de documentos elaborados o cursos impartidos, sin embargo el otro 50% son metas ambiguas que no permiten determinar si se cumplieron o no, aquí algunos ejemplos de ambos casos:

Las que son factibles de cumplirse:

Realizar capacitación técnica en materia de informática a presidencias municipales y organismos públicos.

Meta: Cubrir el total de solicitudes presentadas en la Dirección General de Planeación y Prospectiva para prestar capacitación técnica en materia de informática y aplicaciones a presidencias municipales y organismos públicos.

Meta: contar con proyectos de fortalecimiento institucional acorde al techo financiero del Programa.

Unidad de Medida: 1 documento

Seguimiento sistemático de los Programas derivados del PED.

Promover la formulación de 14 proyectos estratégicos de inversión para las regiones del estado. (Secretaría de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 47 y 71)

Los que resultan ambiguos y/o con dificultad de cumplimiento

Lograr abatir el rezago en la construcción de los niveles básico, medio superior y superior, incrementando la construcción anual de espacios educativos.

Llevar a cabo la incorporación de nuevos sistemas de construcción que permitan abatir costos y tiempos de ejecución con la calidad y seguridad requerida.

Convenios de colaboración e intercambio de proyectos regionales exitosos (Secretaría de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 62 y 68)

En estos ejemplos, las metas como resultado de la materialización de las estrategias, no permiten conocer un punto de partida o la cuantificación de lo esperado, en el primer caso este sería tener el dato de la construcción anual de espacios educativos en los últimos 3 años o cuando menos en el último año y tener una estimación del incremento esperado.

En el segundo ejemplo, se habla de la incorporación de %nuevos sistemas de construcción+ sin aclarar a que se hace referencia, si se habla de energía alternativa, de materiales reciclados, de prefabricados etc. Y cuantos, Pero lo más relevante en estos ejemplos es que no se observa con claridad como inciden estas metas en la resolución del Problema Público planteado.

Para el tercer ejemplo se habla de %intercambio de proyectos regionales exitosos+ en este caso, aunque la temática guarda una relación directa con el Problema Público planteado, la meta es muy amplia y no define elementos cuantificables que permitan medir si la meta se alcanzó o no.

Con estos elementos podemos darnos cuenta que si bien las estrategias definidas pueden ser aplicadas, no hay elementos suficientes para valorar si se realizaron de acuerdo a lo planeado, ni para medir su impacto y por tanto tampoco es posible saber si el Problema Público este recibiendo la atención requerida para resolverse. Por estos elementos, se considera que la aplicabilidad de las estrategias contenidas en el programa, es parcial.

### **c) Capacidad de Análisis de la información**

#### **Integra conocimiento político (información en medios, tendencias de grupos etc.)**

¿Contempla las implicaciones políticas de las acciones planteadas?

En este tema podemos decir que realmente no se consideran las implicaciones políticas, solo en algunos casos se realizan comentarios de las implicaciones internas sobre el manejo de la información y de forma muy superficial y genérica la parte de los impactos sociales, siempre en términos de lo esperado, es decir en sentido positivo.

#### **Conocimiento Técnico (manejo metodológico de los datos)**

¿Se aprecia una base metodológica para el trabajo de investigación?

No se aprecia una base metodológica, más bien se observa que el programa es un compendio de subprogramas realizado por distintas áreas sin una línea metodológica que unifique e integre las estrategias a la resolución del Problema Público.

#### **Conocimiento práctico (experiencias de lo realizado para la atención del Problema Público)**

¿Se presentan análisis de experiencias similares y las políticas adoptadas?

En el documento se hacen alusiones a la búsqueda de experiencias pero como propósito no como algo realizado, en el documento no se ubicó ninguna referencia a alguna experiencia concreta en otra entidad o país.

### **Genera una visión integral del Problema Público (análisis integral)**

¿Integra el análisis de la mayor cantidad de posturas y propuestas de solución disponibles?

Como ya fue mencionado, el documento no logra una visión integral del Problema Público, ni mantiene un hilo conductor que permita identificar la relación y/o contribución de todas las temáticas abordadas en el programa.

### **Usa un lenguaje de fácil entendimiento a fin de que cualquier ciudadano comprenda el Problema Público y las acciones a emprender**

¿Realiza una traducción de las investigaciones técnicas a un lenguaje de fácil acceso y comprensión?

El lenguaje utilizado en el programa es sencillo y comprensible, sin embargo no se aprecia una investigación técnica que haya ameritado una traducción.

### **Se integran evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública**

¿Se realiza una evaluación de las buenas prácticas encontradas que fundamenten las propuestas concretas?

En el documento no existe evidencia de evaluaciones a buenas prácticas sobre el Problema Público identificado.

### **La política pública define esquemas de evaluación precisos y medibles**

¿Se definen los parámetros y temporalidad para evaluar la eficiencia de las acciones emprendidas para atender el Problema Público expuesto?

El documento si cuenta con un apartado dedicado a los esquemas de evaluación y a lo largo de sus capítulos, el programa hace diversas referencias a ello, no obstante estos esquemas en muy pocos casos son precisos y medibles, esto como resultado de las metas definidas, que como se analizó en el apartado

correspondiente varias de ellas adolecen de parámetros para ser medidas y por tanto evaluadas. En los párrafos siguientes que fueron extraídos del apartado **Mecanismos de Seguimiento, Evaluación y Control**, podemos apreciar que los esquemas de evaluación definidos son generales y no garantizan que lo que se está evaluando realmente tenga una contribución benéfica a la solución del Problema Público, ya que el que las dependencias se apeguen a sus propuestas de inversión no significa que estas incentiven el desarrollo regional equilibrado.

En el punto 5 donde se habla de la planeación, programación y evaluación de proyectos que puedan lograr mayor impacto el desarrollo regional diferenciado, solo queda a manera enunciativa.

Esta evaluación se dará principalmente mediante la emisión de reportes de manera periódica (semanales, quincenales, mensuales, etc.). En el caso de fuentes de financiamiento se evalúa la disponibilidad financiera de cada uno de los componentes que integran el programa de gasto de inversión del gobierno del estado, así como las obras y acciones de programa, en función de:

- 1.- Los calendarios financieros, de metas e indicadores acordes con las dependencias y entidades estatales
- 2.- Se verifica que las áreas o dependencias se apeguen a las propuestas de inversión para el ejercicio correspondiente y no rebasen el techo financiero asignado.
- 3.- Se desarrollan sistemas de información para el control y seguimiento de la gestión pública y el ejercicio presupuestal.
- 4.- En el ámbito de las atribuciones para cada dependencia se realiza la evaluación del ejercicio del presupuesto en función de los objetivos, programas y metas aprobadas y en su caso se plantean los ajustes necesarios para asegurar su cumplimiento.
- 5.- Se lleva a cabo la planeación, programación y evaluación de proyectos y programas que puedan lograr el mayor impacto social en beneficio de la población del estado en el contexto de un desarrollo regional diferenciado (Secretaría de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 90)

En el mismo apartado, se concluye que no existe un modelo de seguimiento y evaluación del impacto social y que para lograrlo deben establecerse los indicadores correspondientes.

Es por tal razón, necesario contar con un adecuado modelo de seguimiento y evaluación del impacto social, estableciendo indicadores que permitan medir el grado de avance de todas y cada una de las dependencias del ejecutivo estatal en el cumplimiento de objetivos y metas, planteados en el Plan Estatal de Desarrollo y en los Programas Sectoriales, Institucionales y Especiales derivados de éste. (Secretaría de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 91)

En consecuencia, se considera que la política pública contenida en este programa, no cuenta con un esquema de evaluación preciso y medible.

#### **d) Voluntad Política**

##### **Existe evidencia de la voluntad política para resolver el Problema Público**

Por lo descrito en el documento, se asume que se cuenta con la voluntad política del secretario correspondiente y dado que el programa está decretado, también la del gobernador.

¿Las acciones previstas contaron con el apoyo necesario para llevarse a cabo?

Aunque no resulta del todo evidente, no hay elementos que indiquen lo contrario

#### **e) Uso de la Información Oficial**

##### **¿Existía Información Oficial útil para elaborar un diagnóstico del Problema Público que se pretendía resolver o medir?**

La Información Oficial disponible con datos regionales para el estado de Hidalgo, se encontraba en el Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo y del país, en los Censos de Población 2000, los resultados preliminares del Censo de Población 2005 y en los Censos Económicos 2004, adicionalmente existía información a nivel estatal de las siguientes encuestas: Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares 2004 y 2005, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005 entre otras.

Esta información, permitía construir indicadores que dieran un panorama de la calidad de vida de la población, tal como lo plantea el Problema Público que da origen al Programa Estatal de Planeación y Prospectiva 2005-2011.

En la siguiente página, se muestra un ejemplo de la integración de la información disponible para 2005, contenida en el índice de rezago social y que pudiera ser el indicador más apropiado para el programa analizado. Cabe mencionar que este indicador se construye a partir de 2007, sin embargo la información se encontraba disponible y se pudo realizar un acercamiento al análisis ofrecido por el indicador.

### Ilustración 3 Índice de rezago social 2005

Entidad Federativa	Número de índice	
	Índice de rezago	Grado de rezago social
Aguascalientes	-1.14451	MB
Baja California	-0.66364	MB
Baja California Sur	-0.48199	B
Campeche	0.32493	A
Coahuila de Zaragoza	-1.25058	MB
Colima	-0.75695	MB
Chiapas	2.54814	MA
Chihuahua	-0.60645	B
Distrito Federal	-1.3965	MB
Durango	-0.24121	M
Guanajuato	0.16221	A
Guerrero	2.43614	MA
<b>Hidalgo</b>	<b>0.59281</b>	<b>A</b>

Fuente: (INEGI, Página del INEGI en Internet, 2015)

## **La Información Oficial disponible ¿se utilizó para la fundamentación y/o para la evaluación de la política pública?**

Como se mencionó en varios apartados del análisis del Programa que nos ocupa, no se encontró evidencia del Uso de la Información Oficial disponible, aunque existan diversas menciones a ella y en varias ocasiones se realizan aseveraciones que parecieran ser resultado de su análisis, por tanto no existen elementos para valorar si se usó de manera adecuada.

En el documento se menciona el Uso de la Información Oficial como fuente de información, pero esto no se puede constatar ya que no existen referencias puntuales a los datos utilizados, mismos que son escasos.

En el apartado 2.6 del programa, denominado "Fuentes de Información", se enlistan seis fuentes de información de las cuales 2 son generadas por el INEGI, el Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo y el documento Hidalgo hoy

- ~ Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Hidalgo 2005-2011.
- ~ Programas, Subprogramas y Proyectos Estratégicos de las diferentes áreas que integran la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional.
- ~ Hidalgo Hoy
- ~ Estudio sobre la Vocación Regional del Estado de Hidalgo.
- ~ Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo 2004.
- ~ Sistema Integral de Información del Estado de Hidalgo. (Secretaría de Planeación y Desarrollo regional, 2005, pág. 22)

### **Análisis general**

A manera de síntesis, podemos decir que el Programa Estatal de Planeación y Prospectiva 2005-2011, carece de fuentes y metodología que den sustento a sus planteamientos, de igual forma; se observa la falta de alineación de las acciones propuestas hacia la resolución del Problema Público planteado.

**Tabla 10. Valores obtenidos por elemento de la EBP para el Programa Estatal de Planeación y Prospectiva 2005-2011**

Requisitos EBP	Características del programa analizado		
	Si lo contempla ( Valor 1)	No lo contempla ( Valor 0)	Lo contempla Parcialmente ( Valor 0.5)
<b>Calidad de los datos</b>			
Precisión	1		
Objetividad		0	
Credibilidad		0	
Aplicación general		0	
Relevancia		0	
Disponibilidad		0	
Raíz		0	
Aplicabilidad en la práctica		0	0.5
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Capacidad de Análisis de la información</b>			
Integra conocimiento político (información en medios, tendencias de grupos etc.)		0	
Conocimiento Técnico ( manejo metodológico de		0	
Conocimiento práctico ( buenas prácticas)		0	
Genera una visión integral del problema público ( Usa un lenguaje que traduce el analisis aun lenguaje ciudadano	1		
Existe evidencia del uso de evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública		0	
La política pública define esquemas de evaluación		0	
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0.5</b>
<b>Voluntad Política</b>			
Existe evidencia de la voluntad política para	1		
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0.5</b>
<b>VALOR TOTAL ALCANZADO</b>	<b>3.5/16= 21.87</b>		
<b>Uso de Información Oficial</b>			
Existencia de Información disponible para el problema público		0.5	
<b>Uso de la Información Oficial disponible</b>		<b>0</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en los criterios de la EBP

### 3.1.2 Programa Estatal de empleo 2005-2011

#### a) Problema Público identificado

En este programa, que a primera vista pareciera identificarse de manera muy clara el Problema Público que le da origen, es decir al déficit existente en el acceso al empleo para la población en el Estado de Hidalgo, la realidad es que este problema se abre en distintos frentes que empiezan a complicar las fronteras que deben establecerse en primera instancia para entender el Problema Público como tal y en un segundo momento para identificar las estrategias que permitan resolverlo.

En la siguiente referencia podemos observarlo, ya que al hablar del problema del empleo, se hace alusión a:

- Generación de empleo
- Fortalecimiento y ampliación de la infraestructura productiva
- Elevar niveles de productividad y competitividad
- Necesidad de mano de obra calificada
- Generación de empleos permanentes y bien remunerados
- Condiciones de seguridad laboral etc.

Al ser el acceso al empleo una de las principales demandas sociales que busca ser atendida por toda labor gubernamental, el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 establece una directriz enfocada a dicha problemática, donde no solo se buscan generar empleos, sino también fortalecer y ampliar la infraestructura productiva del estado; elevar los niveles de productividad y competitividad creando las condiciones para el fortalecimiento de las empresas, la capacitación laboral y la incorporación al aparato productivo de mano de obra calificada; alentar la inversión y el crecimiento sostenido e impulsar la creación de empleos permanentes y bien remunerados, así como salvaguardar las condiciones de seguridad laboral que permitan impulsar el bienestar de los trabajadores. Todo lo anterior como parte de un Eje Estratégico de Empleo y Productividad para el Desarrollo. (Secretaría de Desarrollo Económico, 2005, pág. 2)

En el mismo párrafo, se plantea como el corazón de la problemática del empleo a la generación del mismo, entendiendo por ello, a la generación de nuevos empleos, sin embargo, a medida en que avanza el documento, esta contundencia del eje

central de la problemática, parece entrar y salir como centro y en algunos momentos se va diluyendo no solo para identificar el Problema Público como tal, sino en la identificación de los ámbitos que intervienen y su nivel de responsabilidad en la solución de esta problemática.

En este sentido, tal que como se plantea en el siguiente apartado, la generación de empleos parece ser terreno de todas las Políticas Públicas+y por tanto de todas las instancias+y aunque en estricto sentido es difícil que alguien estuviera en desacuerdo con esta premisa, debería ser esta secretaría (Desarrollo Económico) la que asumiera la coordinación de una política transversal para la generación de nuevos empleos. Por tanto, la mayor responsabilidad para la solución del Problema Público.

Adicionalmente, las líneas de acción a las que se hacen referencia tienen una línea directa de responsabilidad a la Secretaria de Desarrollo Económico, lo que resulta aún más incongruente.

Si bien es cierto que el Programa Especial de Empleo tiene como fin promover más y mejores opciones laborales para la sociedad Hidalguense, así como conservar las existentes, será la interacción de las distintas políticas publicas la que impulsará la generación de nuevos empleos, esto último a través de la promoción del Estado; promover la atracción de inversión local, nacional y extranjera; ampliación, conservación y fortalecimiento de la infraestructura productiva; y la consolidación del mercado interno. (Secretaría de Desarrollo Económico, Programa Estatal de Empleo 2005-2011, 2005, pág. 4)

A partir de este planteamiento, pareciera que la conceptualización del Problema Público del empleo en Hidalgo para el periodo 2005-2011, pasa su eje de la **ausencia en la generación del empleo** a tres elementos de la misma problemática: la falta del fomento al empleo formal, la falta de promoción de la entidad para la atracción de inversión y la falta de fortalecimiento de la infraestructura existente o a la no consolidación del mercado interno, pasando de la responsabilidad de generar nuevas fuentes de empleo a la de ~~coadyuvar~~ a la conservación y generación del empleo+lo que podemos leer en el siguiente párrafo que describe los objetivos del programa.

- Impulsar una política de fomento al empleo formal que contribuya a mejorar la productividad y competitividad de los trabajadores con el consecuente mejoramiento de su calidad de vida.
- Coadyuvar a la conservación y la creación de más empleos y mejor remunerados, en todos los sectores productivos y regiones del estado.
- Impulsar el desarrollo económico a través de una distribución equitativa del ingreso y con menores rasgos de desigualdad social. (Secretaría de Desarrollo Económico, Programa Estatal de Empleo 2005-2011, 2005, pág. 8)

Sin embargo, cuando se alude a la prioridad del gobierno en el tema del empleo, el Problema Público vuelve a tomar su eje inicial y adicionalmente se realiza una síntesis del mismo, que parece muy congruente, ya que integra la creación, mejoramiento y conservación del empleo.

Cabe aclarar que aunque el programa se llama Programa Estatal de Empleo en varios apartados del documento, se alude a este como Programa Especial de empleo:

Bajo la prioridad de creación, mejoramiento y conservación de empleos formales que tiene este gobierno, es necesario generar las condiciones para el desarrollo y fortalecimiento de la productividad y competitividad de trabajadores y empresas, es por esto, que dentro del Programa Especial de Empleo se formulan objetivos, estrategias y líneas de acción que coadyuvan a alcanzar este ideal. (Secretaría de Desarrollo Económico, Programa Estatal de Empleo 2005-2011, 2005, pág. 11)

En consecuencia, en el programa no se asume de manera adecuada la identificación del Problema Público, lo que genera al mismo tiempo propuestas de atención tangenciales.

En síntesis, podemos decir que mientras el Problema Público del que parte el programa es la falta de generación, mejoramiento y conservación de fuentes de empleo en la entidad.

El Problema Público que se desarrolla en el documento del programa, es la falta de fomento al empleo formal que contribuya a mejorar la productividad y competitividad de los trabajadores para el mejoramiento de su calidad de vida, mismo que para efectos del análisis del mismo, se considerará como el Problema Público a atender.

## **b) La Calidad de los datos**

### **Precisión**

La información utilizada como evidencia ¿describe correctamente lo que se pretende hacer?

De acuerdo a lo planteado en el programa, se pretende fomentar al empleo formal para de esta forma contribuir a mejorar la productividad y competitividad de los trabajadores y con ello impactar en el mejoramiento de su calidad de vida.

Por tanto, esto implicaría analizar el empleo formal y el informal, entendiendo con ello, la composición de ambas esferas a fin de identificar los elementos que permitieran fomentar el empleo formal en la entidad.

Sin embargo el análisis se basa en la Población Económicamente Activa (PEA), misma que puede o no estar en el sector formal, incluso que puede haber tenido una ocupación mínima o cuyas condiciones de empleo se consideren críticas, de igual manera, es decir no llega a los puntos medulares para entender el Problema Público, como puede apreciarse en el siguiente párrafo.

Así mismo, la estructura de edad de la PEA hidalguense tiene una mayor participación en los grupos quinquenales de 20 a 24 años y en el de 25 a 29 años; esta situación podría complementarse con las necesidades del aparato productivo que en su mayoría demanda trabajadores jóvenes y con algún tiempo de experiencia en mayor proporción a que los trabajadores jóvenes sin experiencia o trabajadores muy experimentados pero con una edad mayor; sin embargo el personal desocupado con experiencia solo representa el 1.6% de la PEA, además la oferta de puestos no siempre cumple con las expectativas de la fuerza laboral tal como lo evidencia el 19.6% de los desocupados que están insatisfechos con su trabajo. (Secretaría de Desarrollo Económico, 2005, pág. 6)

Otro elemento que dispersa la atención hacia lo que se pretende hacer para resolver el Problema Público es un análisis por grupos de edad, que si bien resulta importante, este debe enfocarse a las edades productivas y con ello establecer las relaciones que sean necesarias, en cambio se hacen referencias al grupo de edad

de 65 años y más, mismo que no forma parte de la población a la que estaría dirigido un programa para fomentar el empleo formal.

En este mismo apartado se dice que esta población (la de 65 años y más) es la de mayor proporción en el municipio de Huautla, sin embargo esto es impreciso si se compara con el grupo de 20 a 44 años de edad del mismo municipio para el año 2005 que refiere que el 26.6% de la población en el municipio de Huautla tenía entre 20 y 44 años de edad, mientras la correspondiente al grupo de 65 años y más representaba el 10.4 por ciento<sup>35</sup>.

No obstante, lo relevante es que el grupo que sería el ideal para realizar un análisis sobre el empleo sería el de 20 a 44 años ya que es donde se ubica la mayor posibilidad de insertarse al mercado laboral y esto no se lleva a cabo.

De igual manera, se menciona el componente de sexo sin un análisis ligado al empleo que limita los alcances del análisis sobre el Problema Público y por consiguiente de su solución.

Una mención especial merece el municipio de Huautla cuya ubicación se encuentra en la parte norte del estado, y donde el grupo poblacional con mayor volumen es el de 65 y más años en general, manteniendo este fenómeno en la parte masculina de la población mientras que en la parte femenina el grupo quinquenal es de 45-49 años, lo cual habla de una población vieja, que difícilmente podrá insertarse en el aparato productivo, por lo que se convierte en un nicho importante para las acciones de capacitación y vinculación. (Secretaría de Desarrollo Económico, 2005, pág. 6)

En este mismo contexto, se realizan análisis sobre actividades productivas e infraestructura para la producción, que llegan a nivel superficial y muy genérico, para dar paso a una conclusión del diagnóstico de la problemática con pocos fundamentos, que adicionalmente involucran a los resultados de un programa estatal de capacitación como evidencia para el análisis de la problemática, lo que

---

<sup>35</sup> Datos de acuerdo al conteo de población y vivienda 2005 del INEGI

si bien no está alejada (la capacitación) del Problema Público, si resulta importante enlazar su análisis con otros elementos tales como: su relación con las vocaciones económicas de las regiones, la oferta educativa, la temática de la oferta actual de empleo en Hidalgo etc.

Es decir identificar los elementos críticos del círculo virtuoso para impulsar el empleo, a través de la capacitación, como parece ser la idea del programa y no analizarla de manera aislada como se puede leer en las siguientes líneas:

Bajo los argumentos mencionados, puede tenerse un panorama general y estimar las tendencias que experimenta el mercado laboral hidalguense; es así, que en el ámbito de capacitación pueden observarse que en el estado la cultura de la capacitación ha tomado un lugar importante, pues en los últimos años las metas programadas se han superado, ejemplo de ello es, que los trabajadores programados para el 2004 eran 1,720 y se atendieron 4,257; asimismo se atendieron 413 empresas de las 100 programadas; el número de horas de capacitación se incrementó de igual manera, así como el promedio horas de capacitación/hombre, pues en el 2002 este ascendía a 1.9 horas, y para 2005 este supero las 2.1 horas. Lo anterior muestra una tendencia ascendente en los beneficiarios y tiempos destinados a la capacitación. (Secretaria de Desarrollo Económico, 2005, pág. 7)

En conclusión, podemos decir que en el análisis del programa de Empleo 2005-2011 La evidencia presentada resulta imprecisa.

### **Objetividad**

¿La fuente utilizada tiene reconocimiento de imparcialidad y el enfoque tomado para generar los datos demuestra neutralidad?

Las fuentes de información utilizadas son el INEGI, el IMSS y su datos internos, por lo que en las dos primeras, puede reconocerse imparcialidad y neutralidad, sin embargo el uso que se hace de la información genera un sesgo al realizar interpretaciones de solo una parte de la realidad que está inmersa en el Problema Público, tal como se pudo observar en los ejemplos descritos en el punto anterior.

Por ello, se considera que aunque existen fuentes confiables, no se puede decir que existe un manejo objetivo de los datos, por lo que se considera parcialmente objetivo.

### **Credibilidad**

¿Existe confiabilidad en la generación de los datos utilizados para la evidencia, de tal suerte que se pueda depender de ella para el monitoreo, evaluación o valoración del impacto?

Resulta poco confiable el análisis para obtener el diagnóstico del Problema Público, no como producto de datos erróneos, sino de una interpretación parcial y/o sesgada que se aprecia con una clara orientación a lo que ya se hace como estrategia y no a encontrar una nueva forma de enfrentar el problema y con ello explorar una verdadera posibilidades de atender sus causas y no sus consecuencias, ya que incluso en el documento se califica de %Paliativos+a las acciones que se pretender realizar.

La administración federal ha identificado que la falta de acceso al empleo es la principal causa que limita el desenvolvimiento pleno de las capacidades de la población, mermando con ello las posibilidades de lograr un crecimiento nacional sostenido y sustentable que otorgue las condiciones mínimas para impulsar el proceso de desarrollo nacional. Esta preocupación es compartida por el gobierno del estado de Hidalgo, quien ante la realidad que vive su población, busca mecanismos que sirven como paliativo ante tal demanda social. (Secretaría de Desarrollo Económico, 2005, pág. 5)

En este sentido, no es posible considerarla totalmente creíble aunque los datos lo sean, razón por la que se otorga un valor intermedio.

## **Aplicación general**

¿Hay información generalizada sobre el problema y sus posibles soluciones o son sólo casos selectivos o experimentales los que se consideran como evidencia?

El programa no presenta de forma concreta información generalizada como evidencia, aunque si hace referencia a lo que ha impulsado el gobierno federal para las entidades federativas, por lo que la aplicación general se califica como intermedia.

## **Relevancia**

¿La evidencia es oportuna, sobre el tema, en actualidad e importancia?

La información presentada como evidencia es actual y al rededor del 40% de la utilizada resulta relevante, sin embargo a la relacionada con cursos se le da una relevancia poco objetiva con respecto al Problema Público en cuestión, de igual forma existen indicadores directamente vinculados al empleo que no se utilizan con análisis longitudinales, como la tasa de desocupación o se omiten como la tasa de población en condiciones críticas de empleo, lo que minimiza de manera importante la relevancia general que puede integrar el documento, por lo que este elemento, se considera parcialmente cubierto.

## **Disponibilidad**

¿La información utilizada como evidencia existe, es de buena calidad y es posible acceder a ella?

Como se mencionó en el análisis del elemento anterior, la mayor parte de la información utilizada es de buena calidad, confiable y oportuna, por tanto si es posible acceder a ella; sin embargo es importante reiterar que las interpretaciones de la misma, no necesariamente cumplen con criterios de objetividad y buena aplicación metodológica, lo que limita los buenos alcances del análisis y sus conclusiones.

## **Raíz**

La evidencia ¿está basada en la realidad del problema estudiado?

La evidencia toma elementos basados en la realidad, sin embargo se minimiza el uso de datos que plantean los retos más significativos del Problema Público y se otorga un peso mayor a los indicadores que reflejan las acciones del gobierno en torno a la atención, lo que limita una visión real del problema aunque el origen de los datos utilizados refleje una parte de la realidad, como puede apreciarse en el siguiente párrafo:

Durante el periodo 1999-2004 se han atendido a 33,106 personas, con un promedio en la Eficiencia de Colocación cercana al 50%, siendo 2004 el año con mejores resultados obtenidos, con un 55%. Situándose de esta forma, como el segundo mejor programa de colocación ofrecido por el Servicio Nacional de Empleo Hidalgo. (Secretaría de Desarrollo Económico, 2005, pág. 8)

## **Aplicabilidad en la práctica**

¿Los funcionarios tienen acceso a la evidencia en un formato útil y la propuesta resultado de la investigación es factible?

La evidencia está disponible y al alcance de cualquier persona, en cuanto a las propuestas, la mayoría son factibles pero también con poco nivel de reto:

**Tabla 11. Estrategias y su factibilidad, Programa Estatal de Empleo 2005-2011**

Propuestas	Factibilidad / observación
Difundir a la población objetivo, y a la población en general, las acciones de vinculación, capacitación y supervisión	Factible
Operar e impulsar los Servicios de Vinculación Directa (Bolsa de Trabajo), Chambatel, Chambanet, Talleres para Buscadores, así como aquellos programas de colocación de personas pertenecientes a grupos vulnerables, así como promover la realización de los eventos denominados %Feria de Empleo+, %Micro Ferias de Empleo+y %Un día por el Empleo+.	Factible
Promover, operar e impulsar los servicios de capacitación empresarial, para trabajadores en activo, y para buscadores de empleo, dentro de organismos empresariales e instituciones.	Factible
Impulsar a los Centros de Atención Empresarial y Laboral (CAEL), y promover la apertura de nuevas unidades a lo largo del estado;	Factible
Promover la vigencia de los programas de apoyo a jornaleros agrícolas que viajan a trabajar temporalmente, tanto fuera del Estado, como a Canadá, así como el Sistema de Apoyo a los Buscadores de Empleo;	Poco clara en términos de si se refiere a mantener o ampliar la vigencia de los programas de apoyo.
Vigilar, asesorar y vincular los programas de proyectos productivos con los sectores empresarial e industrial, a fin de formar sinergias competitivas	No existe claridad sobre el objetivo concreto de las sinergias competitivas, o lo que se entiende por ellas.
Actualizar periódicamente los lineamientos y normativas de cada uno de los programas conforme a lo establecido por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Delegación Estatal.	Resulta factible y medible en tanto la palabra %periódicamente+ este perfectamente definida en un periodo de tiempo específico, como parece referir cuando se dice %Conforme a lo establecido por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Delegación Estatal+.

Analizar las necesidades de capacitación de la fuerza de trabajo y de la demanda laboral, para orientar hacia éstas los programas de capacitación	Factible, pero poco retadora, ya que esto debería formar parte del diagnóstico y/o de las funciones requeridas para impulsar un programa de capacitación
Participar en los diferentes foros de trabajo de los organismos empresariales e instituciones a fin de evidenciar las ventajas de la capacitación y al respecto al marco jurídico en materia laboral	Factible
Vigilar el trabajo de los menores económicamente activos a fin de dar cumplimiento a las disposiciones legales aplicables	No resulta claro cómo llevar a cabo esta acción y si bien es una realidad que existen menores que trabajan, la prioridad debería encaminarse a disminuir este fenómeno.
Llevar a cabo el programa inspectivo realizando visitas de supervisión sobre seguridad e higiene, así como de condiciones generales de trabajo	
Evaluar el impacto de los programas de vinculación, capacitación e inspección sobre el comportamiento del mercado de trabajo	Los esquemas de evaluación previstos en el programa no miden el impacto de las acciones, por lo que no se considera factible

Fuente: Programa Estatal de empleo páginas 12y 13.

Con base en el análisis anterior, se considera que resulta mayoritariamente factible la realización de las acciones propuestas.

### **c) Capacidad de Análisis de la información**

#### **Integra conocimiento político (información en medios, tendencias de grupos etc.)**

¿Contempla las implicaciones políticas de las acciones planteadas?

El documento no contempla este tipo de análisis.

#### **Conocimiento Técnico (manejo metodológico de los datos)**

¿Se aprecia una base metodológica para el trabajo de investigación?

A pesar de que en el documento se realiza el manejo de información estadística y se consideran los apartados básicos de un trabajo de investigación, no se aprecia una base metodológica que permita validar como producto del análisis a las estrategias y acciones definidas.

### **Conocimiento práctico (experiencias de lo realizado para la atención del Problema Público)**

¿Se presentan análisis de experiencias similares y las políticas adoptadas?

En el documento no se presentan de manera concreta ni explícita experiencias similares consultadas, aunque se hace alusión a las fomentadas a nivel federal con otras entidades federativas.

### **Genera una visión integral del Problema Público (análisis integral)**

¿Integra el análisis de la mayor cantidad de posturas y propuestas de solución disponibles?

El análisis mostrado en el programa es unidireccional en términos de posturas y propuestas de solución, en apariencia como resultado de algún otro análisis que nos e menciona ni existe evidencia de él en el texto del programa.

### **Usa un lenguaje de fácil entendimiento a fin de que cualquier ciudadano comprenda el Problema Público y las acciones a emprender**

¿Realiza una traducción de las investigaciones técnicas a un lenguaje de fácil acceso y comprensión?

El documento se redacta de manera general con un lenguaje sencillo, claro y accesible.

## **Se integran evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública**

¿Se realiza una evaluación de las buenas prácticas encontradas que fundamenten las propuestas concretas?

No existe evidencia concreta ni directa de ello en el programa.

## **La política pública define esquemas de evaluación precisos y medibles**

¿Se definen los parámetros y temporalidad para evaluar la eficiencia de las acciones emprendidas para atender el Problema Público expuesto?

El documento contiene un apartado denominado **Metas y Unidades de Medida** y otro definido como **Mecanismos Seguimiento, Evaluación y Control**

En el primero se muestran metas claras, precisas y medibles, sin embargo como ya se ha mencionado algunas de ellas pudieran ser muy cuestionables en términos de efectividad para atender el Problema Público. Por lo que se considera parcialmente atendido este elemento.

### **d) Voluntad Política**

#### **Existe evidencia de la voluntad política para resolver el Problema Público**

¿Las acciones previstas contaron con el apoyo necesario para llevarse a cabo?

En el documento se hace explícita la voluntad política para llevar a cabo las acciones previstas.

### **e) Uso de la Información Oficial**

¿Existía Información Oficial útil para elaborar un diagnóstico del Problema Público que se pretendía resolver o medir?

Como ya se ha mencionado a lo largo de este análisis, en 2005 existía Información Oficial útil para construir el diagnóstico del problema del empleo en Hidalgo,

algunos de estos indicadores fueron utilizados, sin embargo, una de las principales fuentes de Información Oficial al respecto, denominada Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo que ofrece múltiples indicadores sobre el tema no fue utilizada, en los cuadros que se integran al final de este apartado, encontraremos un resumen de los datos más representativos para el análisis del fenómeno del empleo, cabe mencionar que solo se presentan los que corresponden a Hidalgo, pero que se encuentran disponibles a nivel nacional, por lo que permiten análisis comparativos entre entidades. De igual manera es importante aclarar que existe información de Censos particularmente el de población, el económico y el agropecuario, que pueden aportar elementos complementarios a los indicadores mostrados a continuación, mismos que en 2005 se encontraban disponibles en la página del INEGI en internet y en sus centros de consulta.

**Tabla 12. Indicadores de empleo en Hidalgo 2005, Generales**

<b>9. Promedios y medianas</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
Edad de la población económicamente activa			
Promedio	37.6	38.3	36.4
Mediana	36	36	35
Años de escolaridad de la población económicamente activa			
Promedio	7.7	7.4	8.2
Mediana	8	7	9
Horas trabajadas a la semana por la población ocupada			
Promedio	39.8	41.5	36.7
Mediana	40	45	40
Ingreso (pesos) por hora trabajada de la población ocupada			
Promedio	21	22.6	18.2
Mediana	14.1	15.1	11.7
Empleadores			
Promedio	45.5	44.2	53
Mediana	25.8	25.6	35.5

Fuente: (INEGI, Sitio del INEGI en Internet, 2015)

**Tabla 13. Indicadores de Empleo Hidalgo 2005, tasas**

<b>10. Tasas</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
<b>Tasas calculadas contra la población en edad de trabajar</b>			
Tasa de participación	59.9	81.9	40.9
<b>Tasas calculadas contra la población económicamente activa</b>			
Tasa de desocupación	3.2	2.7	4.1
Tasa de ocupación parcial y desocupación 1 (TOPD1)	11.9	9.1	16.9
Tasa de presión general (TPRG)	11	12.1	9.1
<b>Tasas calculadas contra la población ocupada</b>			
Tasa de trabajo asalariado	49.7	48.1	52.6
Tasa de subocupación	13.4	16.1	8.7
Tasa de condiciones críticas de ocupación (TCCO)	19.1	18	21.1
Tasa de ocupación en el sector informal 1 (TOSI1)	29.5	28.7	31
Tasa de informalidad laboral 1 (TIL1)	74.5	74.8	74
<b>Tasas calculadas contra la población ocupada no agropecuaria</b>			
Tasa de ocupación en el sector informal 2 (TOSI2)	40.7	44.1	36.2
Tasa de informalidad laboral 2 (TIL2)	65.7	62.6	69.8

Fuente: (INEGI, Sitio del INEGI en Internet, 2015)

**Tabla 14. Indicadores de empleo 2005, Tipo de trabajadores**

<b>11. Promedios y medianas</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
<b>Trabajadores por cuenta propia</b>			
Promedio	17.6	20	13.7
Mediana	11.7	14.3	8.6
<b>Trabajadores por cuenta propia en actividades no calificadas</b>			
Promedio	16.4	18.5	13
Mediana	11.1	13.3	8.4
<b>Trabajadores subordinados y remunerados asalariados</b>			
Promedio	20.7	21.7	19
Mediana	14.5	15	12.5
<b>Trabajadores subordinados y remunerados con percepciones no salariales</b>			
Promedio	20.1	20.5	19.3
Mediana	13.3	15.7	10.1

Fuente: (INEGI, Sitio del INEGI en Internet, 2015)

Como puede observarse en los cuadros anteriores, los indicadores disponibles permitían una gama amplia de análisis, sin embargo en el programa apenas se analiza un porcentaje cercano al 20 por ciento de ellos.

### **La Información Oficial disponible ¿se utilizó para la fundamentación y/o para la evaluación de la política pública?**

Dado que la Información Oficial disponible sobre empleo en Hidalgo, fue utilizada en una proporción cercana al 10%, lo que ya demerita como tal el análisis realizado y por tanto impacta negativamente en el uso que se le pudo dar a la Información Oficial disponible.

Adicionalmente, en los análisis realizados, se utilizan los datos de manera incorrecta, lo que genera algunas conclusiones que no corresponden a los indicadores emitidos por el INEGI, como las relacionadas a los grupos de edad y su vinculación con las necesidades de capacitación para el trabajo. Por lo que se considera que el Programa de Empleo no utilizó la Información Oficial ni de manera completa, ni congruente.

### **Análisis general**

Podemos concluir que el Programa Estatal de Empleo, realiza un análisis parcial del Problema Público y que sus estrategias se basan en los programas nacionales para la ubicación de empleos temporales y la capacitación para el trabajo, por lo que no existe una vinculación objetiva entre indicadores, análisis y estrategias, estas últimas sin embargo se aterrizan en metas que aunque poco retadoras ofrecen una medición concreta y la expectativa de que son completamente realizables.

Con ello, es claro que no se tiene un gran impacto sobre en la atención de las causas del Problema Público del empleo, sin embargo si se percibe algún nivel de incidencia en parte de los elementos que lo componen.

**Tabla 15. Valores obtenidos por elemento de la EBP para el Programa Estatal de Empleo 2005-2011**

Requisitos EBP	Características del programa analizado		
	Si lo contempla (Valor 1)	No lo contempla ( Valor 0)	Lo contempla Parcialmente ( Valor .5)
<b>Calidad de los datos</b>			
Precisión		0	
Objetividad			0.5
Credibilidad			0.5
Aplicación general			0.5
Relevancia			0.5
Disponibilidad	1		
Raíz			0.5
Aplicabilidad en la práctica	1		
<b>Subtotal</b>	<b>2</b>		<b>2.5</b>
<b>Capacidad de Análisis de la información</b>			
Integra conocimiento político (información en medios, tendencias de grupos etc.)		0	
Conocimiento Técnico ( manejo metodológico de los datos)			0.5
Conocimiento práctico ( Experiencias de lo realizado para resolver el problema Público)		0	
Genera una visión integral del problema público ( análisis integral)		0	
Usa un lenguaje que traduce el análisis aun lenguaje ciudadano	1		
Existe evidencia del uso de evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública		0	
La política pública define esquemas de evaluación precisos y medibles			0.5
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
<b>Voluntad Política</b>			
Existe evidencia de la voluntad política para resolver el problema público	1		
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>3.5</b>
<b>VALOR TOTAL ALCANZADO</b>	<b>7.5/16 = 46.87%</b>		
<b>Uso de Información Oficial</b>			
Existencia de Información disponible para el	1		
<b>Uso de la Información Oficial disponible</b>	<b>0</b>		

Fuente: Elaboración Propia con base en los criterios y elementos de la EBP

### 3.1.3 Programa Estatal de Investigación de Ciencia y Tecnología 2005-2011

#### a) Problema Público identificado

El documento inicia con una declaración de lo que pudiera entenderse como el preámbulo del Problema Público, además de identificar a la instancia responsable de ello, al describir que:

El presente documento es el resultado de una acción decidida del Gobierno del Estado, a través del COCYTEH, para detonar el desarrollo estatal mediante la ciencia, la tecnología y el posgrado+ (Secretaría de Desarrollo Económico, 2005, pág. 6)

En este sentido, podemos decir que el Problema Público está ligado a un déficit en la generación de ciencia y tecnología que apoye el desarrollo de la entidad y que esa labor recae en el Concejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Hidalgo.

En consecuencia, la misión de este organismo, nos permite vislumbrar otros elementos del Problema Público:

##### Misión

Fomentar el desarrollo científico y tecnológico, apoyando la investigación básica y aplicada de calidad, estimulando la vinculación academia empresa en las áreas estratégicas para el desarrollo, e impulsando la formación de recursos humanos de alto nivel que coadyuven al bienestar social y a la competitividad económica del estado. (Secretaría de Desarrollo Económico, 2005, pág. 5)

En este orden de ideas, la misión nos permite interpretar que la problemática está ligada a una falta de vinculación de la academia con las empresas y a la falta de recursos humanos con una formación orientada a la investigación.

En otras partes del documento, se hace énfasis en que la problemática se orienta hacia la falta de mecanismos de vinculación con el sector privado, que ligado a los déficits en los diferentes niveles educativos (desde primaria hasta posgrado) limita la generación de conocimiento, misma que se intensifica con la insuficiencia de presupuesto para estas actividades.

De igual manera, en otro apartado del documento, se reiteran algunos de los elementos ya mencionados:

El Gobierno del Estado de Hidalgo tiene la voluntad política de propiciar las condiciones para que, con la participación de los diversos sectores de la sociedad, se realice la investigación, innovación y desarrollo tecnológico (Secretaría de Desarrollo Económico, Programa Estatal de Investigación, Ciencia Y Tecnología, 2005, pág. 5)

Es decir, cuando se habla de propiciar las condiciones para que se realice investigación, innovación y desarrollo tecnológico en la entidad y se menciona que estas actividades deben estar vinculadas a todos los sectores de la sociedad como producto de una identificación de necesidades de desarrollo, existe un pleno reconocimiento a la carencia y en algunos casos ausencia de estas condiciones en la entidad y por tanto a los elementos del Problema Público que se pretende resolver.

En consecuencia y para los fines del análisis de este programa, se entenderá como Problema Público del Programa de Ciencia y Tecnología 2005-2011 a:

La Falta de investigación, en ciencia básica, ciencia aplicada y tecnología, que permita la generación, aplicación y desarrollo del conocimiento en áreas estratégicas para el progreso sostenido del Estado de Hidalgo.

## **b) La Calidad de los datos**

### **Precisión**

La información utilizada como evidencia ¿describe correctamente lo que se pretende hacer?

Para poder entender si las acciones son producto de la evidencia integrada en el programa, es indispensable partir de la identificación de los elementos que componen el Problema Público, a fin de explorar a partir de ellos, la información que nos permita entenderlos y con ello buscar la solución al problema.

Una característica de este programa, que no resulta tan común en el resto, es su tono crítico y autocrítico al analizar la problemática, para ello, parte de un contexto nacional, que puede resumirse como sigue:

La innovación, resultado de los esfuerzos en materia de investigación y desarrollo experimental, es un factor cada vez más importante para participar con éxito en los mercados nacionales y extranjeros. Aunque el gasto en investigación y desarrollo registró un crecimiento real de 28% entre 1997 y 1999, y como proporción del producto interno bruto pasó de 0.34 a 0.40%, esta cifra es menor que el promedio registrado por los países con los que tenemos más relaciones comerciales. México no ha logrado establecer un verdadero programa para hacer que la ciencia sea parte de la cultura nacional, integrándola en todos los ciclos y aspectos de la educación y logrando que sea incorporada, estimulada y difundida por los sectores privados educativo, productivo y de servicios. (Secretaría de Desarrollo Económico, 2005, pág. 7)

Adicional a que los datos integrados al análisis anterior no refieren una fuente y no coinciden con los datos oficiales<sup>36</sup> que para el indicador de gasto en ciencia y tecnología como proporción del PIB de 1997 a 1999 pasó de 0.30 a 0.36 (INEGI, Página del INEGI en Internet, 2015) y no a 0.40 como lo refiere el documento, llama la atención que la referencia sea de 1997 a 1999 cuando estos indicadores se obtienen anualmente y podría haberse considerado un análisis a partir de cuando menos 2003. También se observa una ausencia importante en términos de otros indicadores tales como: Empresas con innovación tecnológica y número de patentes.

Cuando en el programa se aborda un análisis a nivel región en donde se analizan los alcances del Estado de Hidalgo resulta un análisis orientado a la formación académica a nivel postgrado y a los recursos ejercidos en ciencia y tecnología, mismos que presentan una alineación con las implicaciones relacionadas a los elementos que se mencionaron de inicio en el Problema Público.

Con relación a los recursos humanos en proceso de formación (Figura 6) tomando en cuenta el total de la población en posgrado a nivel nacional y

---

<sup>36</sup> Datos referidos por el INEGI

comparado con los estados que forman la región centro de CONACYT, Tlaxcala es el único Estado que tiene un porcentaje menor al 1% de recurso humanos en formación, seguido con el 1.3% por el Estado de Hidalgo, Morelos (2%), Estado de México (5.7) y Puebla (6.7%). Aunado a lo anterior, la Entidad tiene mayor preferencia en la formación a nivel especialidad (49.8%) y maestría (49%) y es mínimo el interés en el doctorado (1.2%); comportamiento muy diferente en los cuatro estados de la región, en donde el porcentaje menor es para la especialidad, seguido del doctorado y la maestría, para esta última mayor del 84% para los estados de México y Puebla. (Secretaría de Desarrollo Económico, 2005, pág. 11)

En este mismo sentido, se hace alusión a los investigadores del Sistema Nacional de Investigadores:

En cuanto al total de investigadores que pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), el Estado se ubica muy por debajo comparando con los estados de Puebla, Morelos y Estado de México, como se muestra en la figura 3.

Sin embargo, este número ha ido en aumento: en el 2002 había 75, de los cuales

73 pertenecían a la UAEH, en el 2003 se incrementó a 106. (Secretaría de Desarrollo Económico, 2005, pág. 12)

De ahí que se definan los retos del programa la siguiente manera:

- Lograr que el Estado cuente con los instrumentos legales y normativos en ciencia, tecnología y posgrado, que definan una Política de Estado en la materia.
- Incrementar la capacidad científica y tecnológica que permita al Estado alcanzar la media nacional, así como los niveles en que se ubican los estados que conforman la región centro del CONACYT.
- Elevar la formación de recursos humanos de alto nivel, principalmente en el nivel de doctorado, y que coadyuve a incrementar el número de investigadores por población económicamente activa (PEA). (Secretaría de Desarrollo Económico, 2005, pág. 15)

Estos, de manera general resultan congruentes con la atención del Problema Público, al igual que los indicadores de seguimiento definidos en el programa como puede evidenciarse en la siguiente tabla:

**Tabla 16. Indicadores Básicos para el Programa Estatal de Ciencia y Tecnología 2005-2011**

VARIABLE EN USO	FUENTE	PERIODO DISPONIBLE	FRECUENCIA
<b>1 GASTO EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA</b>			
1.1 Gasto Estatal en Ciencia y Tecnología.	CONACYT	1999-2004	Anual
1.2 Gasto Estatal en Ciencia y Tecnología con proporción al PIB	INEGI	1999-2004	Anual
<b>2 ACERVO DE RECURSOS HUMANOS EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA</b>			
2.1 Egresados de Programas de Posgrado por Nivel de Estudios y Campo de la Ciencia	UAEH	1999-2004	Anual
2.2 Graduados de Programas de Doctorado por Miles de Habitantes	UAEH	1999-2004	Anual
2.3 Miembros del SNI por Categoría y Nivel	CONACYT	1999-2004	Anual
2.4 Miembros del SIN. Por Área de la ciencia	CONACYT	1999-2004	Anual
<b>3 COCYTEH</b>			
3.1 Presupuesto Administrado por el COCYTEH	COCYTEH	2002-2004	Anual
3.4 Número de Proyectos Científicos y Tecnológicos Apoyados	CONACYT	2002-2004	Anual
3.5 Número de Proyectos Científicos y Tecnológicos apoyados por sector	CONACYT	2002-2004	Anual
3.6 Empresas e Instituciones Inscritas en el RENIECYT	CONACYT	2002-2004	Anual

Fuente: (Secretaría de Desarrollo Económico, 2005, pág. 30)

Es importante destacar que tanto los retos planteados como los indicadores de manera aislada resultan congruentes con el Problema Público, sin embargo, no en todos los indicadores, ni para todos los retos existe una relación clara con las acciones, objetivos y metas definidas en el programa.

Por ello, se considera que la precisión en el programa resulta parcial.

### **Objetividad**

¿La fuente utilizada tiene reconocimiento de imparcialidad y el enfoque tomado para generar los datos demuestra neutralidad?

Como se mencionó anteriormente, en este programa se aprecia un buen nivel de objetividad, imparcialidad y autocrítica en el análisis de los datos, aunque muchas de estas aseveraciones no tienen una fuente referida, tal como se puede constatar en el siguiente párrafo:

Con base en todo lo antes expuesto, se puede concluir que la investigación y el desarrollo tecnológico en el Estado son incipientes y que está por debajo de la media nacional, en la mayoría de los indicadores nacionales de estos campos. Más aún, los datos que se incluyen en este apartado, en particular, los de las figuras 2, 3, 5 y 6 muestran que en muchos rubros, la Entidad está muy por debajo de los estados que integran la Región Centro del CONACYT. (Secretaría de Desarrollo Económico, 2005, pág. 13)

Por lo anteriormente expuesto, se considera que cumple con el elemento de objetividad

### **Credibilidad**

¿Existe confiabilidad en la generación de los datos utilizados para la evidencia, de tal suerte que se pueda depender de ella para el monitoreo, evaluación o valoración del impacto?

Pese a que el documento se integra por algunos datos no referenciados y por otros generados por fuentes confiables, considera elementos comparativos que son factibles de verificación, como lo, plasmado en el siguiente párrafo y gráfica:

Por lo que respecta a la inversión que cada uno de los estados realiza en investigación y desarrollo tecnológico, y comparando las inversiones de los estados que pertenecen a la Región Centro del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, en el año 2000, Hidalgo fue el único que reportó un incremento de presupuesto con respecto a 1999, para actividades de investigación (ver figura 5). Sin embargo, su inversión en este rubro está muy por debajo de las entidades del Estado de México, Morelos y Puebla. (Secretaría de Desarrollo Económico, 2005, pág. 9)

**Tabla 17 Apoyos Autorizados en Fondos CONACYT**

<b>ESTADO</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
HIDALGO	\$ 4,745,619.00	\$ 6,694,283.00
PUEBLA	\$ 95,536,922.00	\$ 71,991,364.00
MORELOS	\$ 115,284,119.00	\$ 101,448,952.00
TLAXCALA	\$ 7,999,067.00	\$ 2,208,132.00
ESTADO DE MÉXICO	\$ 149,699,802.00	\$ 115,671,266.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 373,265,529.00</b>	<b>\$ 298,013,952.00</b>

Fuente: (Secretaría de Desarrollo Económico, 2005, pág. 10)

En consecuencia, la credibilidad se considera atendida.

## Aplicación general

¿Hay información generalizada sobre el problema y sus posibles soluciones o son sólo casos selectivos o experimentales los que se consideran como evidencia?

Los indicadores que existen sobre el Problema Público son limitados, sin embargo están disponibles y son de uso generalizado, tan es así que parte de ellos, se presentan en el documento de manera comparativa con las entidades del país que pertenecen a la región centro.

**Tabla 18 Formación de profesionistas de Alto Nivel, Becas Crédito CONACYT 2000**

ESTADO	1999	2000
HIDALGO		
PUEBLA	172	200
MORELOS	152	127
TLAXCALA	49	24
ESTADO DE MÉXICO	448	376
<b>TOTAL</b>	<b>821</b>	<b>727</b>

Fuente: (Secretaría de Desarrollo Económico, 2005, pág. 14)

Como ya se mencionó antes, existe información sobre algunos de los indicadores ligados al Problema Público, pero existe un uso relevante de los relacionados a la proporción de recursos destinados a la investigación y la tecnología.

De manera específica, no se enuncian estrategias ya probadas en otras entidades o países; sin embargo las propuestas obedecen a la réplica de acciones nacionales que se retoman en todas las entidades del país, por lo que existe una aplicabilidad general parcial, aunque no se muestren suficientes evidencias de ello en el documento.

## Relevancia

¿La evidencia es oportuna, sobre el tema, en actualidad e importancia?

La información integrada al programa, muestra un desfase no tan relevante en la oportunidad de los datos, ya que si bien recurre a la comparabilidad a partir de 1999, y hasta 2002 y en algunos 2003; el programa se realizó en 2005 y podían consultarse indicadores de 2004, situación que se subsana al utilizar otros indicadores y relacionarlos con el Problema Público, como se muestra en el siguiente análisis extraído del programa:

En Hidalgo, el número de proyectos financiados por CONACYT se ha incrementado. En 1999 financió 8, con un monto de \$2, 149,785.00; en el año 2000, 11 proyectos por un total de \$3, 564,928.00; y en 2001, 8 proyectos con un monto de \$2, 710,866.00, en los fondos del Sistema Regional Ignacio Zaragoza (SIZA). En 2002, se apoyaron en diferentes sectores 9 proyectos por un total de \$4, 695,710. El apoyo económico para la realización de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico se fortaleció, en este año, a través de la integración del FOMIX. Fondo que responde a la estrategia de distribución y regionalización de los recursos por parte del Gobierno Federal, en la que las necesidades de los estados dan la pauta para establecer las líneas de generación de conocimiento, del desarrollo y de la formación de recursos de alto nivel. En la primer convocatoria del FOMIX, emitida a nivel del Estado de Hidalgo en noviembre de 2002, se presentaron 45 proyectos, de los cuales fueron aprobados 14 propuestas con un monto de \$9,872,558.00 de ellas solo el 50% pertenecen a investigadores de la Entidad, el resto corresponden a investigadores que laboran en otras instituciones del país. (Secretaría de Desarrollo Económico, 2005, pág. 10)

En el ejemplo anterior, podemos encontrar elementos relevantes, que van más allá del presupuesto ejercido, se evidencia la carencia de personal formado como investigador, pero también de la carencia de espacios en la entidad para llevar a cabo esta actividad, lo que sin duda constituye un elemento importante a considerar en el análisis.

No obstante, también se utilizan algunos datos no referenciados, que impactan negativamente en la calidad de los análisis realizados.

A pesar de que el número de recursos humanos que hay en el Estado, dedicados a la investigación y al desarrollo tecnológico (0.2 personas por cada mil de la PEA), no se aprecian esfuerzos significativos para remediar esta situación. Situación que se complica aún más, por la baja eficiencia terminal de los posgrados que hay en la Entidad y por el hecho de que ninguno de ellos está en el PNP. (Secretaría de Desarrollo Económico, 2005, pág. 13)

En este sentido, se considera que la relevancia fue parcialmente atendida

### **Disponibilidad**

¿La información utilizada como evidencia existe, es de buena calidad y es posible acceder a ella?

Como se mencionó en el punto anterior, la mayor parte de la información utilizada como evidencia es confiable y accesible, sin embargo también es utilizada información de fuente no identificada, por lo que se considera que existe una disponibilidad parcial.

### **Raíz**

La evidencia ¿está basada en la realidad del problema estudiado?

Pese a lo descrito en el punto anterior (datos no referenciados) Se considera que la evidencia en su mayoría sí cuenta con una base sólida y que aun cuando el Problema Público como tal resulta complejo y la información disponible solo es un pequeño acercamiento a la realidad, los indicadores no contemplados, resultan relevantes, pero no cambian drásticamente las conclusiones obtenidas, por tanto se considera parcialmente atendido la raíz del problema.

### **Aplicabilidad en la práctica**

¿Los funcionarios tienen acceso a la evidencia en un formato útil y la propuesta resultado de la investigación es factible?

Gran parte de la información producto del análisis, procede de fuentes oficiales, por tanto está disponible, sin embargo la no referenciada y la obtenida de fuentes

internas no tienen ese nivel de disponibilidad. En cuanto a las estrategias propuestas, estas se consolidan en metas, de las cuales el 40%<sup>37</sup> resultan claras y factibles.

En este sentido, se considera parcialmente atendida la aplicabilidad en la práctica.

### **c) Capacidad de Análisis de la información**

#### **Integra conocimiento político (información en medios, tendencias de grupos etc.)**

¿Contempla las implicaciones políticas de las acciones planteadas?

No existe evidencia de un análisis del contexto político del tema.

#### **Conocimiento Técnico (manejo metodológico de los datos)**

¿Se aprecia una base metodológica para el trabajo de investigación?

Se integran al análisis indicadores de los que no se cuenta con una descripción de las variables que lo integran y no existe una ficha técnica metodológica que permita valorar otros elementos de congruencia y pertinencia en las relaciones que se establecen para la construcción de ellos.

Adicionalmente, no se identifica ningún indicador relacionado con el impacto directo en la investigación y desarrollo tecnológico, que se mide a través de las exportaciones de bienes ligados a la tecnología y que seguramente la razón está ligada a la dificultad de obtener esta información a nivel estatal.

---

<sup>37</sup> Calculado con base en el la tabla de elementos de seguimiento y evaluación que se aborda en el apartado de elementos de evaluación.

Como ya se mencionó en otra parte del documento, Existe un manejo de básico a intermedio en el uso de la información, aunque no se integran datos relacionados con patentes, que permitan dimensionar de mejor manera el impacto ya alcanzado. Por lo que se considera parcialmente atendido el elemento.

### **Conocimiento práctico (experiencias de lo realizado para la atención del Problema Público)**

¿Se presentan análisis de experiencias similares y las políticas adoptadas?

En el documento, no se aprecia ningún análisis de experiencias en otras entidades, regiones o países, aunque si se hacen diversas comparaciones de los indicadores que presentan tantas entidades como países, sin aludir a la política concreta y sus resultados.

Por tanto, se considera que el documento no cumple con la integración de conocimiento práctico sobre el Problema Público estudiado.

### **Genera una visión integral del Problema Público (análisis integral)**

¿Integra el análisis de la mayor cantidad de posturas y propuestas de solución disponibles?

Como tal no genera una visión integral del Problema Público, ya que deja de largo los aspectos políticos y las experiencias prácticas entre otros elementos, sin embargo si presenta un acercamiento a los elementos más representativos del Problema Público. Por lo que se considera parcialmente atendida la visión integral.

### **Usa un lenguaje de fácil entendimiento a fin de que cualquier ciudadano comprenda el Problema Público y las acciones a emprender**

¿Realiza una traducción de las investigaciones técnicas a un lenguaje de fácil acceso y comprensión?

El programa en general realiza una adecuada traducción del Problema Público a lenguaje ciudadano, es decir de fácil entendimiento.

## **Se integran evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública**

¿Se realiza una evaluación de las buenas prácticas encontradas que fundamenten las propuestas concretas?

En el documento no se encontró información relacionada a experiencias exitosas, a excepción de los montos destinados a Ciencia y tecnología en otras entidades del país, por lo que no se considera atendido este elemento.

## **La política pública define esquemas de evaluación precisos y medibles**

¿Se definen los parámetros y temporalidad para evaluar la eficiencia de las acciones emprendidas para atender el Problema Público expuesto?

En el documento, existen esfuerzos por llevar a parámetros cuantitativos lo que se pretende realizar, a fin de hacerlos objetivos y medibles, sin embargo la forma en la que se desarrollan los apartados del programa, en un esquema muy parecido al programa de Empleo, generan redundancia y omisiones importantes, de ahí que se presenta el siguiente cuadro a manera de esquematizar de mejor manera la relación entre el Problema Público definido, la estrategia planteada y la meta establecida.

**Tabla 19 Elementos de seguimiento y evaluación del Programa Estatal de Ciencia y Tecnología Hidalgo 2005-2011**

Problema público identificado en el Programa	Estrategia definida	Meta enunciada en el Programa	Observaciones
Falta de investigación, en ciencia básica, ciencia aplicada y tecnología, que permita la generación, aplicación y desarrollo del conocimiento en áreas estratégicas para el progreso sostenido del Estado de Hidalgo.	Realizar un análisis de los requerimientos generales y particulares de información, con fundamento en los indicadores de calidad. Pág. 19		No se identifica una meta específica Por tanto la interpretación de la estrategia se vuelve ambigua e incapaz de ser medida.
	Catalogar la información de acuerdo a parámetros cualitativos y cuantitativos con la de seleccionarla en módulos para establecer su procesamiento.	Un Sistema de Información Científica y tecnológica.	No se integran los elementos básicos de una meta (cuantificable, medible y con la definición del tiempo para alcanzarla) Por tanto la interpretación de la estrategia se vuelve ambigua e incapaz de ser medida de manera eficiente.
	Contar con el Programa Estatal de Difusión y Divulgación de Ciencia y tecnología.	Programa Estatal de Difusión y Divulgación de la Ciencia y la Tecnología	No se integran los elementos básicos de una meta (cuantificable, medible y con la definición del tiempo para alcanzarla) Por tanto la interpretación de la estrategia se vuelve ambigua e incapaz de ser medida de manera eficiente.
	Estimular el interés por la ciencia y la tecnología en los diversos sectores sociales.	incrementar anualmente el 0.1 por ciento del producto del PIB estatal en gasto estatal en ciencia y tecnología Certamen Estatal de Ciencia para Niños, Jóvenes y Adultos. Tianguis Tecnológico Empresarial en el Estado de Hidalgo. Semana Nacional de Ciencia y Tecnología.	Esta meta, resulta congruente en todos sus elementos, sin embargo, por sí sola no garantiza que la estrategia se alcance y sea efectiva para atender el problema público ya que el resto de metas resultan enunciados sin posibilidad de medición.
	Incorporar actividades científicas y tecnológicas en los planes de estudio de los diversos niveles educativos.	Consejos de Vinculación entre el sector productivo y las instituciones de educación superior del Estado de Hidalgo. Las Células de Gestión del Conocimiento. Red Estatal Académica en el Estado de Hidalgo.	No se integran los elementos básicos de las metas (cuantificable, medible y con la definición del tiempo para alcanzarla) Por tanto la interpretación de las estrategias se vuelve ambigua e incapaz de ser medida de manera eficiente.

Continuación

Problema público identificado en el Programa	Estrategia definida	Meta enunciada en el Programa	Observaciones
	Impulsar la formación de recursos humanos en áreas estratégicas para el desarrollo del Estado.	Incrementar anualmente en 10% el número de investigadores egresados del posgrado existentes en el estado, de manera que al 2007 se alcance el promedio de los estados que forman la Región Centro del CONACYT	Aun cuando la redacción de la meta no resulta del todo atinada, si establece los elementos de medición básicos para poder evaluar el cumplimiento o no de la estrategia.
	Promover la creación de centros de apoyo a la investigación y el posgrado.	Incrementar el número de investigaciones en áreas estratégicas para la entidad.	No cumple con los elementos básicos para ser medible. ¿De cuánto es el incremento esperado?, ¿cuál es la línea base de la que parte el indicador? ¿Cuáles son las áreas estratégicas a las que se refiere el programa?
	Vincular los centros de generación y aplicación del conocimiento con los sectores productivo y social.	Lograr que el 40% de la investigación de las IES y centros de apoyo a la investigación y el posgrado esté orientada a las áreas estratégicas de desarrollo de la entidad.	Aunque aporta un elemento de medición, resulta ambiguo determinar cuáles son las áreas estratégicas de desarrollo de la entidad y cuál es la temporalidad específica.
	Descentralizar la investigación científica y el desarrollo tecnológico.		No tiene una meta asociada
	Incorporar la participación del COCYTEH en los comités sectoriales.		No tiene una meta asociada
	Tomando como base objetivos, estrategias y líneas de acción señaladas en el Plan Estatal de Desarrollo y el Programa Sectorial, plantear los objetivos particulares y estrategias y metas a realizar.		No tiene una meta asociada
	Gestionar ante las instancias legislativas la aprobación de la Ley.		No tiene una meta asociada
	Realizar los trámites para la publicación de la Ley en el Periódico Oficial del Estado y realizar su difusión.		No tiene una meta asociada

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en Programa Estatal de Investigación de Ciencia y Tecnología 2005-2011

En atención al análisis para el punto anterior, se considera que parcialmente se determinan criterios para el seguimiento y la evaluación de las acciones.

#### **d) Voluntad Política**

##### **Existe evidencia de la voluntad política para resolver el Problema Público**

¿Las acciones previstas contaron con el apoyo necesario para llevarse a cabo?

En términos de la voluntad política, que describe el documento, puede decirse que está presente, como puede leerse en el siguiente párrafo.

El Gobierno del Estado de Hidalgo tiene la voluntad política de propiciar las condiciones para que, con la participación de los diversos sectores de la sociedad, se realice la investigación, innovación y desarrollo tecnológico, así como las ofertas de posgrado, que se requiere para el desarrollo del mismo. (Secretaría de Desarrollo Económico, 2005, pág. 5)

#### **e) Uso de la Información Oficial**

##### **¿Existía Información Oficial útil para elaborar un diagnóstico del Problema Público que se pretendía resolver o medir?**

La Información Oficial disponible sobre ciencia y tecnología para ese periodo era escasa y limitada mucha de ella solo al ámbito nacional, consistía en indicadores relacionados a los siguientes temas:

Artículos publicados, artículos por disciplina, patentes concedidas (relacionada a la residencia del inventor)

Gasto en materia de ciencia y tecnología (comparativos internacionales y a nivel nacional)

Becarios nacionales de CONACYT, Mejora en los procesos de trabajo (disponible al año 2003) entre otros, datos que en más del 50 % fueron utilizados en el análisis.

La Información Oficial disponible ¿se utilizó para la fundamentación y/o para la evaluación de la política pública?

Si bien no se puede decir que se realizó un uso inadecuado de la Información Oficial disponible, si es factible afirmar que se realizaron omisiones tanto de indicadores como de referencia, lo que impacta la calidad del análisis realizado.

### **Análisis general**

El programa identifica el Problema Público a resolver y las principales variables asociadas a su comportamiento, sin embargo no establece un esquema de metas congruentes que permitan dar seguimiento a su aplicación, de igual manera, la Información Oficial disponible en el INEGI en ese momento, limitaba acceder a algunos indicadores a nivel entidad federativa, ya que mayoritariamente presentaba comparativos internacionales y datos nacionales, situación que aunque ha mejorado, no aporta lo necesario para entender y atender el Problema Público de la ciencia y la tecnología.

**Tabla 20. Tabla 15. Valores obtenidos por elemento de la EBP para el Programa Estatal de Ciencia y Tecnología 2005-2011**

Requisitos EBP	Características del programa analizado		
	Si lo contempla (Valor 1)	No lo contempla (Valor 0)	Lo contempla Parcialmente (Valor 0.5)
<b>Calidad de los datos</b>			
Precisión			0.5
Objetividad	1		
Credibilidad	1		
Aplicación general	1		
Relevancia			0.5
Disponibilidad			0.5
Raíz			0.5
Aplicabilidad en la práctica			0.5
<b>Subtotal</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>2.5</b>
<b>Capacidad de Análisis de la información</b>			
Integra conocimiento político (información en		0	
Conocimiento Técnico ( manejo metodológico de los datos)			0.5
Conocimiento práctico ( buenas prácticas)		0	
Genera una visión integral del problema público (análisis integral)			0.5
Usa un lenguaje que traduce el análisis aun lenguaje ciudadano	1		
Existe evidencia del uso de evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública		0	
La política pública define esquemas de evaluación			0.5
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1.5</b>
<b>Voluntad Política</b>			
Existe evidencia de la voluntad política para	1		
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>4</b>
<b>VALOR TOTAL ALCANZADO</b>	<b>9/16=56.25%</b>		
<b>Uso de Información Oficial</b>			
Existencia de Información disponible para el problema público		0.5	
<b>Uso de la Información Oficial disponible</b>		<b>0.5</b>	

Fuente: Elaboración Propia con base en los criterios y elementos de la EBP

### **3.1.4 Programa Estatal de Desarrollo Social 2005-2011**

#### **a) Problema Público identificado**

Dentro de los elementos que se plantean como parte del Problema Público en el Programa Estatal de Desarrollo Social en Hidalgo, se reconoce como tal, la marginación y pobreza que en diferentes grados existen al interior de la entidad, como consecuencia de la falta de desarrollo económico y humano, como se menciona en el mensaje institucional.

La conducción de una entidad en donde aún persisten grandes desigualdades, que impiden el ejercicio de las libertades y amenazan la igualdad de oportunidades, lo que constituye un reto que reclama soluciones urgentes. Con objeto de enfrentar la problemática tan compleja, que se presenta en cada uno de los municipios, el Gobernador Miguel Ángel Osorio Chong se ha propuesto como objetivo de su administración, la consecución de un desarrollo social, entendido como un proceso de cambio social planeado y diseñado, para promover el bienestar de la población, en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico y humano, que permita la satisfacción de las necesidades y el disfrute de los derechos de las personas, a través del ejercicio de sus propias capacidades, preservando los recursos para las generaciones futuras. (Programa Estatal de Desarrollo 2005-2011, pág. 4)

De modo que, al abatirse la marginación y la pobreza en el Estado, esto traería consigo el aumento del desarrollo económico, sumado al que se dice ser el principal fin del programa, es decir, la satisfacción de las necesidades básicas que contribuyan a la convivencia y amplíen las oportunidades para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Entidad.

Debido a lo anterior, se identifica como Problema Público a abordar en el Programa Estatal de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, la persistente desigualdad de oportunidades entre los habitantes de la Entidad que limita su calidad de vida.

La realización del diagnóstico sobre el cual se sustenta la identificación del Problema Público del desarrollo social en Hidalgo, no es un hallazgo local, en

realidad es resultado de las demandas internacionales que a su vez son el resultado de la presión social del siglo XXI; es decir a los aspectos como el desempleo, el empleo informal, el conjunto de desigualdades económicas, de género, de raza, así como la violencia entre otros más.

Por lo que abordar el tema de las desigualdades sociales como Problema Público, para el Programa Estatal de Desarrollo Social 2005-2011 representa sin lugar a dudas uno de los retos más comunes en las sociedades, particularmente en América Latina.

## **b) La Calidad de los datos**

### **Precisión**

La información utilizada como evidencia ¿describe correctamente lo que se pretende hacer?

Más que una relación directa con el Problema Público que se plantea, la exposición de la información de carácter estadístico que fue utilizada como referencia para mostrar el nivel de marginación, pobreza, desempleo y desigualdad entre otros temas de la Entidad, resulta parcial, ya que aborda aspectos generales, más que centrarse en lograr un perfil de estas temáticas para Hidalgo.

Si bien, no se puede negar que el uso de información estadística integrada al documento ayuda a evidenciar los aspectos generales del Estado, estos se agrupan de origen en 12 temáticas que no cuentan con una razón explícita que justifique la desagregación de la información en estas categorías ( si es posible darles este atributo), lo que genera una descontextualización de los argumentos que se plantean como objetivo y estrategias para acabar con el Problema Público identificado, es decir con las desigualdades que afectan la calidad de vida en la población de la Entidad, como a continuación se muestra:

**Objetivo.**

Garantizar la atención integral, equitativa y oportuna de las demandas sociales de los hidalguenses, a través de acciones institucionales orientadas a satisfacer las necesidades básicas de la población, desarrollar las capacidades individuales mediante el impulso al potencial humano y ampliar las posibilidades de acceso a mejores condiciones de vida. (Secretaría de Desarrollo Social, 2005, pág. 12)

Como puede observarse, el objetivo alude a la satisfacción de las demandas básicas de la población para alcanzar mejores condiciones de vida, por ende la información del diagnóstico debería clarificar esas demandas básicas y su interrelación, de tal manera que se identificara el carácter integral y multidimensional que caracteriza la problemática social, en contraparte, se cuenta con datos que tratan temas como si fueran elementos aislados, así se separan, la geografía, la población como análisis de su crecimiento, la marginación, los servicios básicos (refiriéndose a las viviendas) y las mujeres entre otros, aquí un ejemplo del tipo de análisis.

De acuerdo a la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003 desarrollada por el INEGI y otros, de 448,839 mujeres de 15 años y más con pareja residente en el hogar, 257,886 manifestaron no tener incidentes de violencia mientras que 186,134 que representan el 41.4% presentaron al menos un incidente de violencia y 4,819 no especificaron (Programa Estatal de Desarrollo Social 2005, pág. 9).

Como resulta evidente, más que un análisis, se convierte en un conjunto de datos enmarcados en subtemas, como el que nos ocupa, denominado %Mujeres+cuando el tema de la información es la violencia, que si bien éste se presenta de manera prioritaria hacia las mujeres, esto no es exclusivo y para entenderlo es indispensable analizar el rol que juegan en el problema los varones, ya que conlleva una cuestión de desigualdad de género y por tanto también es un problema que incluye a los hombres. Mismo que ya se puede identificar en el Programa estatal de Género, enunciado en el mismo documento, pero que no resulta del diagnóstico realizado y por tanto parece un conjunto de bloques que se han integrado al

programa de manera aislada, lo que impide una alineación que permita identificar la integralidad de la problemática estudiada.

Este Programa, proyecta construir una cultura de equidad de género, mediante la definición y orientación de programas y estrategias en las Instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, que reconozcan las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres, y desarrollen sus capacidades, en un marco de reconocimiento al ejercicio pleno de sus derechos y que propicien una mejor calidad de vida de la sociedad hidalguense (Programa Estatal de Desarrollo Social 2005, pág. 19).

Lo anterior, se hace más evidente a través de la lectura del texto, como en el apartado del Programa Estatal de Género, en donde en ninguna ocasión se hace mención de la relación que tiene el origen o iniciativas de crear este tipo de planificaciones y la justificación de la existencia de instituciones encargadas de cumplir con los objetivos presentados.

De igual manera, en el objetivo se presenta a la educación como un factor fundamental, mientras que en el análisis no se considera ninguna cifra al respecto.

Por ello, se considera parcialmente atendido el elemento de precisión en la construcción del Programa Estatal de Desarrollo Social 2005-2011, principalmente porque los datos se mantienen como indicadores ajenos al análisis que permita relacionar los datos con las estrategias del programa y los distintos programas específicos que se presentan en el documento, consecuentemente no asegura la precisión del programa.

### **Objetividad**

¿La fuente utilizada tiene reconocimiento de imparcialidad y el enfoque tomado para generar los datos demuestra neutralidad?

A pesar de que en repetidas ocasiones se omite el análisis que develaría la relación que hay entre la información consultada y la generación de programas, mucha de la información recabada pertenece a fuentes confiables como el INEGI, lo que podría mostrar neutralidad.

Sin embargo, la manera en que se ha elaborado el diagnóstico, resulta poco confiable, debido a que, una gran parte de la información que es recuperada, presenta una muy superficial descripción de la situación actual sobre desigualdad en Hidalgo.

Resulta complicado valorarla, ya que como anteriormente se ha mostrado, aun cuando se proporcionan datos correctos que tocan temas de desigualdad, estos no permiten apreciar integralmente la gravedad del problema, ya que no se presentan datos comparativos que den un mejor contexto, como podría ser las cifras a nivel nacional que rara vez que retoman en el texto.

En el caso del tema de pobreza alimentaria, mismo que se toca tangencialmente en el apartado de niños, la información es muy limitada, cuando existía disponible información de la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares y los análisis que realiza CONEVAL al respecto. En el Programa Estatal de Atención a Grupos Vulnerables, se hace referencia a las metas que se han fijado para la atención del problema como donación de despensas, creación de desayunadores y centros de acopio sobre donaciones, las cuales especifican el número de población beneficiada, más no reflejan el impacto medible de estas acciones.

Por lo que es posible considerara como consecuencia de un escueto análisis, que las metas fijadas no garantizan la efectividad para atender los problemas públicos que a su vez generan desigualdades en la población.

En síntesis, los datos utilizados son confiables en cuanto a su origen, aunque su análisis es superficial y no muestra la relación multisectorial del Problema Público, lo que genera una objetividad parcial.

### **Credibilidad**

¿Existe confiabilidad en la generación de los datos utilizados para la evidencia, de tal suerte que se pueda depender de ella para el monitoreo, evaluación o valoración del impacto?

Al igual que en otro tipo de programas, algunas de las fuentes que fueron consultadas para la recuperación de la información cuentan con procesos metodológicos que permiten considerarlos creíbles, tal es el caso de la información de fuente INEGI, que para el caso resulta mayoritaria, aunque también se utilizan datos provenientes del Consejo Nacional de Población (CONAPO)

**Tabla 21. Principales temas consultados según fuente, Programa Estatal de Desarrollo Social 2005-2011**

INEGI	CONAPO	Otros
Relaciones en los Hogares	Indicadores de marginación	Nutrición
Población		Juventud
Geografía		
Migración	Migración	

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estatal de Desarrollo Social 2005-2011

Como se muestra en la tabla anterior, las fuentes elegidas para cada temática resultan congruentes. Sin embargo, no existe ningún anexo metodológico que abale el procedimiento de análisis de los datos, mismo que permita identificar que las acciones son producto de un diagnóstico consistente, lo que demerita su credibilidad en términos de las acciones propuestas como resultado del análisis.

Por mencionar un ejemplo, en el apartado denominado Indígenas, se describe de manera muy superficial el problema de la condición en la que las comunidades indígenas viven en la Entidad, sin realizar el análisis multifactorial de la población indígena, como la pobreza, la marginalidad, la falta de inversión en la zona donde habitan entre otros factores que intervienen en esta realidad. En su lugar, se muestran de manera exclusiva los datos que como resultado del Censo de Población y Vivienda se utilizan para categorizar a los hablantes de lengua indígena.

La diversidad de la población indígena en Hidalgo, se refleja en la existencia de 43 lenguas diferentes, predominando el náhuatl con el 64% de población hablante, seguida por el otomí con 34%. En un mayor porcentaje la población femenina habla lengua indígena (50.58%), que la masculina (49.42%) (Programa Estatal de Desarrollo Social 2005, pág. 10).

En este sentido, la evidencia contenida, limita el monitoreo, la evaluación y la medición del impacto de la política definida en el Plan Estatal de Desarrollo, por lo que se considera parcialmente atendido este elemento.

### **Aplicación general**

¿Hay información generalizada sobre el problema y sus posibles soluciones o son sólo casos selectivos o experimentales los que se consideran como evidencia?

Como ya se ha mencionado, en el documento no se logra realizar un correcto análisis de los datos recabados y tampoco se aprovechan los análisis integrados sobre pobreza, rezago social, pobreza alimentaria y otros que CONEVAL tenía disponibles.

En cuanto a las soluciones aportadas, estas se presentan como un conjunto de estrategias, que aun cuando resultan aplicables o ya han sido puestas en operación en otras entidades, en el documento nos e hace referencia a estas experiencias y se limita a realizar algunas comparaciones en los indicadores que marcan la media nacional. %Superar la media nacional en cobertura de los servicios de agua entubada, electrificación y drenaje+ (Secretaria de Desarrollo Social, 2005, pág. 13)

De igual forma y como ya se comentó en otra parte de este análisis,

Por lo tanto, no es posible decir que existe información generalizada de cómo se comporta el Problema Público ni de algunas soluciones integrales que se hayan explorado. Lo que nos lleva a concluir que el Programa de Desarrollo Social, no cumple con este elemento.

## Relevancia

¿La evidencia es oportuna, sobre el tema, en actualidad e importancia?

A pesar de que la información presentada en el documento que expone este programa es muy general para poder diagnosticar correctamente el Problema Público, los datos utilizados son indispensables, aunque algunos de ellos se retoman de fuentes con datos menos actuales, cuando existían datos disponibles más recientes.

Hidalgo tiene una población total 2, 235,591 personas, integrada por 1, 153,598 mujeres y 1, 081,993 hombres+(Secretaría de Desarrollo Social, 2005, pág. 8)

**Tabla 22. Población Total por estrato socioeconómico primer trimestre de 2005**

	Total	Hidalgo
Total	106701738	2495305
Bajo	24085411	885612
Medio bajo	53840964	1245662
Medio alto	21227302	318770
Alto	7548061	45261

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Primer trimestre de 2005

En este sentido, la temática resulta relevante, lamentablemente, no tiene una justificación para vincularla con las líneas de acción que el programa propone. Sin embargo, los grupos minoritarios que se identifican como prioritarios para brindarles apoyo, resultan congruentes, como puede apreciarse en el siguiente párrafo.

El Gobierno del Estado de Hidalgo, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, impulsa la implementación de Políticas Públicas orientadas a la atención de los grupos sociales menos favorecidos con la finalidad de abatir la desigualdad existente y promover el desarrollo social, poniendo énfasis en la atención de comunidades marginadas, grupos indígenas, mujeres y jóvenes, y al mismo tiempo, enfoca acciones tendentes a la recuperación de las zonas erosionadas, así como la promoción de actividades productivas para brindar a los hidalguenses con problemas de pobreza, fuentes alternativas de ingresos (Programa Estatal de Desarrollo Social 2005, pág.12).

Ejemplo de ello, son las personas con discapacidad, para quienes, en el documento se recuperan las cifras que proporcionan un perfil sobre esta población

Por lo tanto, la relevancia general de este programa puede considerarse parcialmente atendida.

### **Disponibilidad**

¿La información utilizada como evidencia existe, es de buena calidad y es posible acceder a ella?

La mayor parte de la información que aparece en el documento se encuentra al acceso público, ya que como se ha mencionado, algunas de las fuentes que fueron consultadas cuenta con una metodología y serie de publicaciones en donde es posible encontrar organizada la información.

Lo anterior, facilita su acceso, no obstante, existen otras fuentes que fueron consultadas que a pesar de ser oficiales, se desconoce el tratamiento y metodología con la que obtuvieron los datos, además de que la información sobre presupuesto y gastos de los programas no contiene menciona alguna sobre el tipo de fuente o espacio en el que se pueda consultar, lo que dificulta el acceso a la misma, así como su monitoreo.

Es por ello, que el elemento disponibilidad para este programa, se considera parcialmente atendido.

### **Raíz**

La evidencia ¿está basada en la realidad del problema estudiado?

Sería imposible negar que la evidencia contenida en el análisis de este programa por muy somera que sea no pertenece a parte de la realidad del problema que enfrenta Hidalgo, particularmente por lo que se ha comentado en otros apartados de este mismo análisis, en términos de que gran parte de ella provienen de fuentes confiables, aunque también hemos cuestionado la categorización que se realiza,

bajo la temática que se incluye en la siguiente tabla, misma que parece parcializar esta realidad:

**Tabla 23. Datos estadísticos por temática para diagnosticar la condición del estado de Hidalgo.**

<b>Geografía</b>	INEGI
<b>Población</b>	INEGI
<b>Marginación</b>	INEGI, CONAPO
<b>Servicios Básicos</b>	INEGI
<b>Mujeres</b>	INEGI
<b>Niños</b>	INEGI, Gobierno del Estado de Hidalgo
<b>Jóvenes</b>	INEGI-Instituto Nacional de la Juventud
<b>Capacidades diferentes</b>	INEGI
<b>Adultos mayores</b>	INEGI
<b>Indígenas</b>	INEGI
<b>Jornaleros Agrícolas</b>	Fuente no identificada
<b>Migración Internacional</b>	INEGI

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en el Programa de Desarrollo Social 2005-2011

Sin embargo, el mismo documento, señala las aspiraciones que difícilmente los indicadores utilizados, pueden alcanzar a delinear sobre el punto de partida para cada elemento o grupo vulnerable como lo define el Programa.

El Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, [õ ] estipula que el desarrollo social que promueve el Gobierno del Estado sitúa en el ser humano y la familia su principal universo de acción y define su política en la materia como profundamente humanista, integral y solidaria en la promoción del desarrollo con mayor calidad de vida y bienestar social. [õ ] En este plan se considera necesario instrumentar políticas específicas que atiendan prioritariamente a los grupos con menos posibilidades, que enfrentan circunstancias de desventaja, o que carecen de alguno o algunos de los satisfactores básicos de desarrollo, es así como en este contexto se inserta el Programa Estatal de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Hidalgo. (Programa Estatal de Desarrollo Social 2005, pág.12).

Cada temática busca representarse a través de otros programas o subprogramas que sostienen atender concretamente: el rezago social, aumentar los niveles de bienestar, apoyar a los trabajadores, atender necesidades de servicios básicos para comunidades marginadas, impulsar el desarrollo de actividades productivas al igual que ampliar los espacios de participación para grupos vulnerables como las mujeres, jóvenes, comunidades indígenas entre otros.

El Plan Estatal de Desarrollo estipula la necesidad de implementar una política social de carácter integral. En respuesta a ello, se ha procurado que los programas establecidos contengan las expresiones de los problemas que los hidalguenses cotidianamente enfrentan y les preocupan. (Programa Estatal de Desarrollo Social 2005, pág.12).

Sin embargo, lo anterior no se observa como producto del análisis de la realidad contenida en las cifras, investigaciones y/o conjunto de evidencia mostrada en el Programa, como puede verse en el siguiente ejemplo, donde resulta evidente que la estrategia, como las líneas de acción que se plantean son ambiguas y sin un sustento específico que permita a partir de la identificación de la situación que guarda este grupo poblacional, establecer metas claras.

Es decir, no queda claro que acciones concretas se pretenden realizar para dignificar la vida de los adultos mayores en Hidalgo o ¿a qué Incubadora de empresas se refiere?, ¿en qué consiste el fomento y apoyo para la capacitación?, los recursos ¿son para la capacitación o directamente a hacia los proyectos?

**Tabla 24. Estrategias y Líneas de acción sobre el caso: Adultos mayores en Hidalgo**

Estrategia	Línea de acción
Implementar acciones de previsión y seguridad social en beneficio de los adultos mayores para mejorar las posibilidades de una vida plena	Promover el bienestar y condiciones de vida de los adultos mayores.
Facilitar a los jóvenes el acceso e incorporación al sector productivo, fomentandola cultura de productividad así como la entrega de apoyos económicos y capacitación a jóvenes emprendedores para la creación de empresas juveniles	Fomento y apoyo a la auto organización juvenil productiva impulsando la capacitación a través de la Incubadora de Empresas, asesorando y apoyando con recursos económicos a los proyectos productivos de jóvenes emprendedores.

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en el Programa de Desarrollo Social 2005-2011

Los casos expuestos, resultan muy comunes en el programa para otras temáticas, debido a que la información que se recabó para entender la situación del Problema Público es muy general y parcialmente relacionada con las causas que le dan origen, no es posible obtener los elementos raíz del Problema Público, a fin de ser atendido de manera eficaz, por lo que este elemento no se considera atendido.

## Aplicabilidad en la práctica

¿Los funcionarios tienen acceso a la evidencia en un formato útil y la propuesta resultado de la investigación es factible?

La mayor parte de la información que se encuentra en el documento, es posible encontrarla de manera pública tanto para los funcionarios como para los ciudadanos en general. Al final de los documentos se asignó una sección para anexos, en donde fueron colocados los gráficos y tablas que sirvieron de referencia estadística al programa, aunque cabe aclarar que no todos cuentan con la identificación de la fuente que los emite.

Ahora bien, en lo que respecta a la factibilidad de las acciones programadas, es posible calificarla como intermedia, ya que lo mismo encontramos propuestas muy ambiguas y de difícil realización, que propuestas muy concretas, que aunque no resulta claro que fueran producto del análisis de las evidencias, son finalmente acciones a desarrollarse y muchas de ellas producto de experiencias en otras entidades o lineamientos desprendidos de programas federales.

**Tabla 25. Comparativo de tipo de metas descritas en el Programa Estatal de Desarrollo Social 2005-2011**

Meta ambigua	Meta concreta
Consolidar proyectos estratégicos que operen como detonadores del desarrollo económico y social en las diversas regiones.	Crear un Padrón de Adultos Mayores en el Estado.

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en el Programa de Desarrollo Social 2005-2011

En general, no se aprecia una homologación en la forma de presentar los subprogramas, de donde se desprenden las metas, tal parece que es un compendio elaborado por las instancias que atienden los programas y que solo fueron integrados a un mismo documento, de ahí la disparidad, aunque en términos generales resulta mayoritariamente ambiguo. Por lo que se considera parcialmente atendido este elemento.

### **c) Capacidad de Análisis de la información**

#### **Integra conocimiento político (información en medios, tendencias de grupos etc.)**

¿Contempla las implicaciones políticas de las acciones planteadas?

En el documento no se contempla como tal un análisis político, aunque se hace alusión a la búsqueda de alianzas y acuerdos de todos los sectores a favor del programa

El Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, es el documento que orienta la visión del desarrollo que el Lic. Miguel Ángel Osorio Chong, Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo, ha definido para los hidalguenses. En respuesta a ello, a partir del mes de abril, se abrió una serie de sesiones con base en el Reglamento de los Subcomités de Planeación para el Desarrollo, en las que estuvo convocado el sector público, social y privado de la sociedad hidalguense a fin de integrar este importante documento (Programa Estatal de Desarrollo Social 2005, pág.3).

Sin embargo, no se considera atendido el elemento.

#### **Conocimiento Técnico (manejo metodológico de los datos)**

¿Se aprecia una base metodológica para el trabajo de investigación?

Aunque se hace uso de la información estadística, en la que algunas de sus fuentes, cuentan con una base metodológica, no es posible encontrar en el documento algún tipo de metodología que haya guiado el tratamiento de la información consultada, ni que haya sido utilizada como base para la construcción de los objetivos, mucho menos para establecer el diagnóstico que le da sustento, por lo tanto, no es posible evaluar el análisis previo a la generación de este programa.

### **Conocimiento práctico (experiencias de lo realizado para la atención del Problema Público)**

¿Se presentan análisis de experiencias similares y las políticas adoptadas?

A lo largo del documento no se hace mención a otras experiencias programas o políticas que sirvieran de antecedente para este programa, por lo que no se considera atendido este elemento.

### **Genera una visión integral del Problema Público (análisis integral)**

¿Integra el análisis de la mayor cantidad de posturas y propuestas de solución disponibles?

En este documento no se incluyen otras posturas, que contribuyan a la solución de los problemas que se pretenden atender. Únicamente se hace mención de los objetivos, prioridades, metas y retos a los que se espera hacer frente de manera general, lo que no necesariamente permite contar con un análisis de las diversas posturas respecto al Problema Público a resolver.

Sin embargo, sí integra análisis parciales de la realidad donde se pueden ubicar las posturas unilaterales que como ya se ha mencionado reiteradamente nos acercan de manera parcial al conjunto de elementos que integran la problemática social del Estado de Hidalgo.

Por lo que puede decirse que esta información se integra de manera muy tangencial pero no está ausente.

### **Usa un lenguaje de fácil entendimiento a fin de que cualquier ciudadano comprenda el Problema Público y las acciones a emprender**

¿Realiza una traducción de las investigaciones técnicas a un lenguaje de fácil acceso y comprensión?

El Programa Estatal de Desarrollo Social 2005 . 2011 es tan extenso y abarca diferentes problemáticas sociales que no logran entablar un lenguaje claro. Muchas

de las palabras utilizadas son o se vuelven tecnicismos por el manejo tan crudo de los datos y se necesita de un conocimiento previo para comprenderlos, pero sobre todo no existe en el texto un apartado para dilucidar algunos conceptos; por ejemplo, cuando se habla de marginación se alude al concepto de CONAPO pero nunca se describen las siglas de la dependencia.

Otro aspecto que puede confundir al ciudadano en caso de ser este quien realice la consulta, es el organigrama que se presenta sin contextualización, pero sobre todo sin vinculación a las acciones o la justificación de porque recobra importancia incluirlo. (División de la Secretaría de Desarrollo Social en dos dependencias, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional)

No obstante, existen algunos apartados en la descripción de los problemas sociales que resultan claros y puntuales, por lo que se considera que este aspecto se cubre parcialmente.

### **Se integran evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública**

¿Se realiza una evaluación de las buenas prácticas encontradas que fundamenten las propuestas concretas?

El Programa no presenta de manera explícita la evidencia de la consulta de buenas prácticas, sin embargo como ya se señaló, muchas de las acciones propuestas corresponden a políticas puestas en marcha en otras entidades o simplemente replicadas por línea de los programas federales, lo que no garantiza que las acciones hayan sido eficaces en la atención de los problemas públicos objeto del Programa Estatal de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo.

### **La política pública define esquemas de evaluación precisos y medibles**

¿Se definen los parámetros y temporalidad para evaluar la eficiencia de las acciones emprendidas para atender el Problema Público expuesto?

Dado que el Programa Estatal de Desarrollo Social 2005-2011 contempla la generación de otros programas e instancias para el éxito de los objetivos fijados por este, al tiempo que no se establece la integralidad y transversalidad de las acciones; no determina de manera global los indicadores que permitirían medir y monitorear de manera integral la labor de todas las instancias y programas.

No obstante, sí es preciso señalar, que en cada uno de los programas (derivados de este programa), sí manifiestan, la mayoría de ellos, de manera general las acciones concretas que llevaran a cabo para poder evaluar de manera oportuna cada una de ellas, situación que por la diversidad de elementos y métodos considerados, no sería posible integrar en un sistema de indicadores<sup>38</sup> que permitiera dar cuenta del estado que guarda la efectividad de la política social en Hidalgo. Por tanto, se considera parcialmente atendido este elemento.

#### **d) Voluntad Política**

##### **Existe evidencia de la voluntad política para resolver el Problema Público**

¿Las acciones previstas contaron con el apoyo necesario para llevarse a cabo?

Resulta evidente que las acciones aquí descritas cuentan con la voluntad política para llevarse a cabo, particularmente por dos aspectos, el primero es que han sido decretados por el ejecutivo estatal y la segunda porque para cada acción propuesta se ha destinado un monto de recursos; cabe aclarar que estos dos elementos, no garantizan que los objetivos y las acciones se cumplan, dado el nivel de ambigüedad con el que se plantean.

---

<sup>38</sup> Se refiere al conjunto de indicadores que pueden medir la evolución de un proyecto o determinar el estado de un sistema, entendido por este al conjunto de elementos articulados y organizados para conseguir un propósito; por lo que requieren realizarse bajo una metodología uniforme y bajo parámetros medibles a través del establecimiento de metas generalmente cuantitativas y con un periodo de tiempo plenamente determinado.

## e) Uso de la Información Oficial

### ¿Existía Información Oficial útil para elaborar un diagnóstico del Problema Público que se pretendía resolver o medir?

Pese a que en el documento se establece un punto denominado Información Estadística+dividido en 12 apartados temáticos, que incluye características de la población (total, género, población económicamente activa), así como indicadores de ingreso, marginación y otros que se recuperan del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, además de los de CONAPO<sup>39</sup> y de encuestas tales como, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003, la Encuesta Nacional de la Juventud 2000, además de otras fuentes sólidas.

Parte de esta información como la del Censo de población ya se había actualizado con los datos de algunas encuestas como se plantea en el apartado de **Relevancia**, correspondiente al análisis de este mismo programa.

También se identificaron algunas ausencias como el uso de la Encuesta Nacional de Adicciones 2002, la Encuesta Nacional de Migración del mismo año y la de Cultura política de 2003.

Así se puede afirmar que existía información útil para construir un diagnóstico sobre las principales problemáticas sociales de la Entidad y que se consideran como cruciales a la hora de establecer los diferentes programas para encarar sus retos.

La realidad es que parte importante de la información disponible solo se usó de manera parcial, aislada por temática, sin una problematización de los datos y en muchas ocasiones sin la profundidad que el tema requería, por ejemplo, en temas como violencia de género o sobre la exclusión de grupos indígenas.

---

<sup>39</sup> Consejo Nacional de Población

## **La Información Oficial disponible ¿se utilizó para la fundamentación y/o para la evaluación de la política pública?**

La información que se utiliza para visualizar la problemática social es parcial, puesto que se omiten muchos datos, pero aún más se observa la carencia de un análisis integral y transversal que permita encarar las problemáticas desde diferentes ángulos y con ello desde diferentes opciones de solución.

A pesar de utilizar información de instituciones confiables, como INEGI y CONAPO; no se profundiza en su análisis, creando con ello perspectivas parciales de la realidad, por lo que haría falta un trabajo más exhaustivo, que permita visualizar la necesidad de la acción transversal de las instituciones en una realidad integral que no se vive por temática y que se construye desde la sociedad que conforma el Estado de Hidalgo.

### **Análisis general**

En conclusión, el Programa Estatal de Desarrollo Social 2005-2011 realiza un incompleto análisis del Problema Público que desea erradicar, pues descontextualiza y desvincula los problemas entre sí, con lo que limita una visión integral de la problemática social en el Estado. En segundo lugar, tanto los objetivos, prioridades, metas y estrategias que se plantea el programa, son demasiado generales para poder conocer las posibles soluciones que impactaran en las sociedad hidalguense.

Del mismo modo, se omite mucha información que podría ser enriquecedora al diagnóstico del programa, así como a la descripción del contexto de Hidalgo en materia de desigualdad. Al mismo tiempo, se omiten análisis al interior del Estado, que permita ubicar geográficamente la condición de las desigualdades a nivel de las regiones en la entidad.

La creación de este y los demás programas que de él dependen, permiten visualizar las transformaciones a nivel estructural del aparato burocrático del Estado, que proyecta la idea de la separación de la realidad en temáticas aisladas como

estrategia para contribuir a la erradicación de la desigualdad. En este sentido, se observa la creación de un gran número de instituciones u organismos a los que se les encarga la operación de un subconjunto de la problemática social, cuando la realidad si bien es multidimensional, nunca pierde su integralidad, por ser indivisible en el ser humano que la vive. Al mismo tiempo resulta muy claro que si en la integración de un documento se observan incongruencias entre subprogramas y falta de coordinación en sus planteamientos, esto resulta exponencialmente mayor en la operación, con la concebida carga de trámites y niveles de corrupción presentes en los procesos ligados a la política social.

Finalmente, la revisión de este programa como el de otros, nos lleva a reflexionar sobre el déficit que existe en la construcción de programas de asistencia como un mecanismo ya obligatorio de las Políticas Públicas ejercidas por el Estado, no solo social, sino de diferentes temáticas.

El problema del que todos ellos padecen, es de la generalización de la información y la homogenización de las condiciones que se tiene en todos los municipios. En repetidas ocasiones, en los casos particulares de este programa, se devela la omisión de las cuestiones culturales, que son vitales para la realización de un diagnóstico integral y con mayor precisión, pues son estas las que construyen las prácticas sociales que se desenvuelven con diferentes características de un espacio a otro.

Desde el desarrollo de la Modernidad como proyecto, se ha reconocido como parte fundamental la dignificación de los hombres a través del universalismo, el acceso igualitario para todos, traducido en la democracia, es decir, han quedado atrás aquellas distinciones creadas por los títulos nobiliarios y condiciones políticas y económicas, más bien, se ha implementado el reconocimiento de las diferencias, como un acto de respeto ante otro tipo de culturas, de organización, por lo que se considera como un tipo de participación igualitaria.

Muchos de los programas de asistencia social como este que pretenden ir más allá en el discurso, deseando conseguir el impacto necesario que reestructure la

dinámica social, pero en la práctica, se encarrilan en la estructura operacional y burocrática que limita la comunicación, coordinación y transversalidad de las acciones.

**Tabla 26. Valores obtenidos por elemento de la EBP para el Programa Estatal de Desarrollo Social 2005-2011 2005-2011**

Requisitos EBP	Características del programa analizado		
	Si lo contempla (Valor 1)	No lo contempla (Valor 0)	Lo contempla Parcialmente (Valor 0.5)
<b>Calidad de los datos</b>			
Precisión			0.5
Objetividad			0.5
Credibilidad			0.5
Aplicación general		0	
Relevancia			0.5
Disponibilidad			0.5
Raíz			0.5
Aplicabilidad en la práctica			0.5
<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3.5</b>
<b>Capacidad de Análisis de la información</b>			
Integra conocimiento político (información en		0	
Conocimiento Técnico ( manejo metodológico de los datos)		0	
Conocimiento práctico ( buenas prácticas)		0	
Genera una visión integral del problema público (análisis integral)			0.5
Usa un lenguaje que traduce el análisis aun lenguaje ciudadano			0.5
Existe evidencia del uso de evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública		0	
La política pública define esquemas de evaluación			0.5
<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.5</b>
<b>Voluntad Política</b>			
Existe evidencia de la voluntad política para	1		
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>5</b>
<b>VALOR TOTAL ALCANZADO</b>	<b>6/16=37.5%</b>		
<b>Uso de Información Oficial</b>			
Existencia de Información disponible para el problema público		1	
<b>Uso de la Información Oficial disponible</b>		<b>0.5</b>	

Fuente: Elaboración Propia con base en los criterios y elementos de la EBP

### **3.1.5 Programa Estatal de Apoyo a Migrantes 2005-2011**

#### **a) Problema Público identificado**

Al tratar de identificar como se concibe el Problema Público, en el apartado de prioridades, podemos ubicar los siguientes elementos:

Incidir en la toma de decisión de no migrar de los sectores de la población con potencial para hacerlo (niños, jóvenes, adultos jóvenes provenientes de zonas rurales y urbanas, mujeres, profesionistas); Impulsar el desarrollo integral de las comunidades de origen; Ofrecer mejores alternativas de empleo y vivienda para los hidalguenses; Reducir el impacto negativo de la migración internacional; Fomentar la integración familiar y fomentar el sentido de pertenencia y arraigo (Secretaría de Desarrollo Social, 2005, pág. 6 y 7)

Es decir que el programa define como punto focal del Problema Público, a la población que reside en comunidades de alta incidencia de migrantes internacionales y plantea que la forma de resolverlo es ofrecer mejores alternativas de empleo y vivienda para evitar la emigración. Lo que permite identificar el elemento más profundo de esta problemática, es decir, la incapacidad de consolidar oportunidades de desarrollo en las regiones marginadas de la entidad y particularmente sustentadas en la generación de empleo. Lo que genera una condición expulsora de población.

De igual forma define que producto de la migración internacional, se presenta un impacto negativo en la integración familiar y en el sentido de pertenencia y arraigo, mismo que impulsa la emigración en un círculo vicioso y progresivo.

En otro apartado del documento, reconoce que la atención a la población migrante, se convierte en un asunto binacional, como puede leerse en el siguiente párrafo, donde se alude a uno de los retos del problema migratorio en Hidalgo:

Atender a una sociedad binacional creciente que demanda al Estado mayores y mejores servicios y asistencia social, así como infraestructura urbana. Muestra de ello es el hecho de que, hasta el momento, cerca de mil doscientos niños y niñas hidalguenses que nacieron en Estados Unidos que residen en diversas comunidades de nuestra entidad, han obtenido y están en proceso de obtención de la doble nacionalidad. (Secretaría de Desarrollo Social, 2005, pág. 6)

Lo anterior, nos lleva a identificar otro componente del Problema Público que da origen al Programa Estatal de Apoyo a Migrantes, tal vez el más demandante, es decir, el conjunto de necesidades que surgen en la población del Estado de Hidalgo que tiene un flujo migratorio particularmente entre México y Estados Unidos de manera directa o a través de algún integrante de la familia, y que se relaciona con los abusos, riesgos y limitaciones que padece este grupo poblacional.

En este orden de ideas, el programa también hace la siguiente intencionalidad a:

Impulsar y fortalecer las acciones interinstitucionales de Gobierno, Académicas y Organismos internacionales para hacer del flujo de migrantes hidalguenses un proceso seguro, ordenado y previsible.

Gestionar adecuaciones del marco legal Federal concerniente al tráfico de personas y el impulso y fortalecimiento de la Ley Estatal de Población. (Secretaría de Desarrollo Social, 2005, pág. 9)

En estas líneas se hacen evidentes otros elementos del Problema Público; el primero es el reconocimiento de la inseguridad en los flujos migratorios, mismos que el Estado y el país no han podido ordenar ni prevenir, lo que ha llevado a uno de los componentes más significativos de esta problemática y que se apunta en el segundo párrafo, es decir el tráfico de personas.

En síntesis, podemos decir que el Problema Público que identifica y busca atender el Programa Estatal de Apoyo a Migrantes es la alta migración internacional en la población hidalguense y sus consecuencias, tales como:

- La desintegración familiar y la ausencia del sentido de pertenencia y arraigo a la Entidad
- Los abusos, riesgos y limitaciones que padecen los migrantes y sus familias radicadas en Hidalgo (nacionales y binacionales)
- La inseguridad y el tráfico de personas en los flujos migratorios

## **b) La Calidad de los datos**

### **Precisión**

La información utilizada como evidencia ¿describe correctamente lo que se pretende hacer?

La evidencia contenida en el Programa Estatal de apoyo a Migrantes, realiza un recuento de la información mayoritariamente de carácter nacional.

Entre 1970 y 2003 la población de origen mexicano en Estados Unidos aumentó de 5.4 millones a 26.7 millones, de esta manera, los mexicanos constituyen el principal grupo nacional de inmigrantes en Estados Unidos. Los 9.9 millones de mexicanos residentes en Estados Unidos en 2003 representan 3.6% de la población total de ese país y alrededor de 29% de la población inmigrante. (Secretaría de Desarrollo Social, 2005, pág. 4)

Misma que se va desdoblando hasta aterrizar en los datos para el Estado de Hidalgo.

Al finalizar la década de los noventa Hidalgo era considerado como un estado de migración internacional emergente, en poco tiempo se ha convertido en un estado con un grado de intensidad migratoria media. Hidalgo aporta entre el 2.5 y 3% de los flujos migratorios que se dirigen al vecino país del norte. El Saldo neto migratorio internacional del Estado de Hidalgo en el 2004 fue de 16,397 hidalguenses. (Secretaría de Desarrollo Social, 2005, pág. 5)

Sin embargo, la primera parte del análisis se orienta casi de manera exclusiva en justificar la existencia de una instancia para la atención e esta población, denominada Coordinación General de Apoyo al Hidalguense en el Estado y el Extranjero, misma que se crea desde 1999 y se reforma poco antes de la realización del programa que nos ocupa, como lo refiere el párrafo siguiente.

El establecimiento de esta instancia se consolidó el 11 de Octubre de 2004 cuando se publicó el Reglamento Interno de la Secretaría de Gobierno en el Periódico Oficial del Estado el cual denomina a la Coordinación General de Apoyo al Hidalguense en el Estado y el Extranjero como un Órgano Administrativo Desconcentrado encargado del diseño y la ejecución de programas que favorezcan las características de un sector poblacional tan particular como los migrantes internacionales. (Secretaría de Desarrollo Social, 2005, pág. 3)

En consecuencia, pareciera que el diagnóstico del Problema Público y las acciones resultado de este, buscan ajustarse a lo que ya se venía realizando por esta instancia, más que lograr que como resultado de este análisis se determinaran las acciones.

Es así como el documento presenta las prioridades a atender de la siguiente manera:

**PRIORIDADES:**

- Incidir en la toma de decisión de no migrar de los sectores de la población con potencial para hacerlo (niños, jóvenes, adultos jóvenes provenientes de zonas rurales y urbanas, mujeres, profesionistas).
- Impulsar el desarrollo integral de las comunidades de origen.
- Ofrecer mejores alternativas de empleo y vivienda para los hidalguenses
- Reducir el impacto negativo de la migración internacional
- Fomentar la integración familiar
- Fomentar el sentido de pertenencia y arraigo (Secretaría de Desarrollo Social, 2005, pág. 6)

Si bien los propósitos establecidos como prioridades se encuentran alineados al Problema Público identificado, el diagnóstico, no permite llegar a estas conclusiones de primera mano.

Adicionalmente cuando las estrategias se aterrizan a líneas de acción, estas se dispersan en un conjunto de programas que son aplicados por la Coordinación de Apoyo al Migrante y que en esa línea se buscan enlazar con las acciones propuestas, algunos de ellos son programas federales cuya aplicación se coordina por esta instancia.

Es decir, bajo la definición de los propósitos planteados, se ubican dos elementos fundamentales: la ausencia de fuentes de empleo que expulsa a la población del Estado mayoritariamente hacia Estados Unidos y los efectos nocivos de la emigración en la población, tanto en la que se desplaza (migrante) como en la que permanece (localidad), de manera particular los impactos son más en a la que está ligada a un migrante (familia)

Hidalgo registra 56,680 hogares migrantes, es decir, son hogares vinculados con las migraciones a Estados Unidos de América.

De los 84 municipios de la Entidad, 40 de ellos tienen un porcentaje mayor al 10% de hogares relacionados con la migración a Estados Unidos. Existen municipios que alcanzan el 51.37%, como es el Municipio de Pacula. (Secretaría de Desarrollo Social, 2005, pág. 5)

Ante este escenario, resultaría claro que las estrategias y líneas de acción deberían estar orientadas de manera prioritaria a la generación de empleo y paralelamente pero como segunda prioridad a erradicar o cuando menos disminuir los efectos nocivos, sin embargo, se aprecia una prioridad inversa.

En el mismo contexto, las acciones previstas tendrían que traducirse en indicadores que permitieran monitorear estos dos elementos, por lo que sería requisito la medición del incremento del empleo, la disminución de nuevos migrantes y el aumento de migrantes de retorno. Entre otros.

Sin embargo, esto no se aprecia en el programa ya que la mayor parte de estrategias y líneas de acción, son una descripción de diversos ~~que~~ sin claridad en el ~~como~~

Impulsar la comprensión, estudio y desarrollo del conocimiento de los fenómenos poblacionales, en cuanto a su movilidad natural o por efectos de la migración.

Establecer con el concurso de las dependencias y entidades de la administración pública un sistema de planeación demográfica del estado.

Fortalecer la implementación de programas y acciones sociales en aquellas comunidades que cuenten con altos flujos migratorios.

Favorecer la presencia de mayores opciones productivas, de autoempleo y de seguridad social para las familias de los migrantes. (Secretaría de Desarrollo Social, 2005, pág. 7)

Lo anterior a razón de buscar ajustar los elementos que justifiquen la aplicación de 14 subprogramas, de los cuales solo dos, uno denominado ~~hablamos de migración~~ y el otro ~~vierte en México~~ (14% de los subprogramas) están ligados a promover proyectos productivos o de inversión, como una de las acciones, para el programa ~~hablamos de migración~~ textualmente se lee:

Involucrar a los familiares de los migrantes, los ayuntamientos, instituciones educativas y sociedad civil en el desarrollo de actividades encaminadas a la

prevención y a la participación activa de las comunidades de origen y de sus migrantes en proyectos productivos y mejora de infraestructura (Secretaría de Desarrollo Social, 2005, pág. 19)

El resto de subprogramas se orienta a una ~~atención~~ atención del migrante que se divide entre advertir de los peligros de migrar y como aprovechar de mejor manera las remesas que llegan a las familias, así como buscar estrategias de inversión y apoyo financiero de migrantes para mejoras en sus lugares de origen.

Sensibilizar a Agencias Funerarias en E.U.A. para que apliquen tarifas humanitarias. Lograr que los restos humanos de personas que fallecen en el extranjero regresen a su lugar de origen en un tiempo no mayor de 8 días. Fomentar la Organización de 50 clubes de oriundos a Hidalguenses radicados en estados de la Unión Americana y fortalecer el trabajo con los grupos ya existentes. Evitar muertes en el intento de cruce indocumentado, así como evitar la desintegración familiar. Unidad de Medida: persona. (Secretaría de Desarrollo Social, 2005, págs. 14,15 y 20)

En consecuencia, se considera que el Programa de Apoyo a Migrantes, cubre de manera muy parcial la precisión requerida.

### **Objetividad**

¿La fuente utilizada tiene reconocimiento de imparcialidad y el enfoque tomado para generar los datos demuestra neutralidad?

En el documento del programa, es una constante que no se haga referencia a las fuentes de los datos, estos se muestran a manera enunciativa y en muy pocas ocasiones con un análisis más específico.

Del flujo de migrantes hacia los Estados Unidos el 85.9% de ellos se encuentran entre los 12 y 44 años; 32.9% se encuentran entre los 25 y 34 años, siendo la edad más productiva y reproductiva. Hidalgo recibió en el año 2004, un total de 615.2 millones de dólares por concepto de remesas familiares internacionales (Secretaría de Desarrollo Social, 2005, pág. 5)

Por ejemplo en el párrafo anterior al hablar de los migrantes y sus edades, no especifica ni la fuente ni el año de referencia, que bien pudiera intuirse que se

refiere al mismo año del dato de las remesas, sin embargo, no existe posibilidad de verificar el origen de los datos.

Lo que también debe aclararse es que la obtención de Información Oficial sobre migración internacional es limitada, por lo que el dato de migrantes a Estados Unidos y sus edades, solo se genera para México a través de los migrantes recientes (los que se fueron en los últimos cinco años) y los de retorno (aquellos que regresaron), lo que genera una complicación para obtener estos datos. En ese caso debe recurrirse a los censos de Estados Unidos y complementarse con los datos disponibles en México, sin embargo no deja de ser un referente estadístico del problema y magnitud de la migración.

Es así como el programa justifica sus acciones con premisas que desprende de datos carentes de fuente ni referencia alguna a los procesos metodológicos para obtenerla.

Entre 1970 y 2003 la población de origen mexicano en Estados Unidos aumentó de 5.4 millones a 26.7 millones, de esta manera, los mexicanos constituyen el principal grupo nacional de inmigrantes en Estados Unidos. Los 9.9 millones de mexicanos residentes en Estados Unidos en 2003 representan 3.6% de la población total de ese país y alrededor de 29% de la población inmigrante. El predominio de la población mexicana entre la población inmigrante en Estados Unidos se reproduce en la mayor parte del territorio de la Unión Americana, es decir, cada día es más visible la presencia de mexicanos en ese país. En 2000 los mexicanos figuraban entre los cinco grupos más numerosos de inmigrantes en 42 de los 52 estados que lo conforman lo que nos permite deducir que se está diversificando el destino de la migración mexicana. (Secretaría de Desarrollo Social, 2005, pág. 4)

En consecuencia y a pesar de que aparentemente existe objetividad en el poco análisis que se realiza de los datos que se presentan en el programa, se considera que el programa cuenta con una objetividad parcial por carecer de fuentes.

## Credibilidad

¿Existe confiabilidad en la generación de los datos utilizados para la evidencia, de tal suerte que se pueda depender de ella para el monitoreo, evaluación o valoración del impacto?

Al realizar el análisis de la objetividad del programa, se encontraron algunas inconsistencias con los datos oficiales disponibles, tal es el caso del siguiente ejemplo:

De los 84 municipios de la Entidad, 40 de ellos tienen un porcentaje mayor al 10% de hogares relacionados con la migración a Estados Unidos. Existen municipios que alcanzan el 51.37%, como es el Municipio de Pacula. (Secretaría de Desarrollo Social, 2005, pág. 5)

En este párrafo se dice que en el municipio de Pacula el 51.37 % de los hogares tienen una relación con la migración, sin aclarar que se entiende por %relación con la migración+, sin embargo el dato producto del Censo de Población 2010, que capta a los jefes de familia migrantes por hogar, informa que para 2005, el porcentaje era de 8.35%

**Tabla 27. Condición de Migración del jefe del Hogar 2005**

		<b>Total</b>	<b>Migrante</b>	<b>Migrante estatal</b>	<b>Migrante internacional</b>	<b>No migrante</b>	<b>No especificado</b>
13							
047	Pacula	1,377	126	11	115	1,248	3

FUENTE: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

Si bien el cuestionario se acota a los jefes de familia y a los últimos cinco años, representa una fuente confiable, que no guarda proporción con los datos contenidos en el programa.

## Ilustración 4. Apartado de Migración Internacional Cuestionario del Censo de Población y Vivienda 2010

1. CONDICIÓN DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL	2. NÚMERO DE PERSONAS	3. PERSONAS MIGRANTES
<p>Durante los últimos 5 años, esto es, de junio de 2005 a la fecha, ¿alguna persona que vive o vivía con ustedes (en esta vivienda) se fue a vivir a otro país?</p> <p style="text-align: center;">CIRCULE SÓLO UN CÓDIGO</p> <p>Si ..... 1</p> <p>No ..... 3 → PASE A SECCIÓN V'</p>	<p>¿Cuántas personas?</p> <p style="text-align: center;">ANOTE CON NÚMERO</p>	<p>Por favor, dígame el nombre de cada una de las personas que se fueron a vivir a otro país de junio de 2005 a la fecha.</p> <p style="text-align: center;">ANOTE EL NOMBRE DE CADA PERSONA EN EL ESPACIO DE LA PREGUNTA 4. LISTA DE PERSONAS</p>

Fuente: INEGI, Cuestionario ampliado del Censo de población y vivienda 2010

Volviendo al ejemplo, si en lugar de jefes de familia consideramos a la población total migrante internacional y consideramos que cada persona corresponde a un hogar diferente<sup>40</sup> el porcentaje sería del 17.6% cantidad todavía muy alejada del dato manejado por el programa.

No obstante, existe información general que aunque no se verificó de manera específica, resulta congruente con los datos oficiales disponibles, En consecuencia, se considera que el programa cumple parcialmente con este elemento.

**Tabla 28. Población del municipio de Pacula residente en Estados Unidos durante 2005**

INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Básico  
Fecha de elaboración: 17/02/2011

Población de 5 años y más por municipio de residencia actual y lugar de residencia en junio de 2005 según sexo Migración 4

Entidad federativa	Municipio de residencia actual	Lugar de residencia en junio de 2005	Otra entidad	Población de 5 años y más	Sexo	
					Hombres	Mujeres
13 Hidalgo	047 Pacula	En los Estados Unidos de América	Total	234	189	45

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010

<sup>40</sup> Situación que no necesariamente es así.

## **Aplicación general**

¿Hay información generalizada sobre el problema y sus posibles soluciones o son sólo casos selectivos o experimentales los que se consideran como evidencia?

Si existe información generalizada que busca dimensionar el problema en el país y en la Entidad, sin embargo, como ya se ha comentado, algunas de las acciones son un despliegue de políticas nacionales, pero no se integran al documento, los elementos valorativos o resultados de su puesta en marcha en otras entidades o en otros países.

En consecuencia, se considera parcialmente atendido este requisito.

## **Relevancia**

¿La evidencia es oportuna, sobre el tema, en actualidad e importancia?

La evidencia retoma elementos de impacto sobre el Problema Público estudiado y en donde se hace alusión a las fechas, estas son oportunas, como puede observarse en el siguiente ejemplo:

Del flujo de migrantes hacia los Estados Unidos el 85.9% de ellos se encuentran entre los 12 y 44 años; 32.9% se encuentran entre los 25 y 34 años, siendo la edad más productiva y reproductiva.

Hidalgo recibió en el año 2004, un total de 615.2 millones de dólares por concepto de remesas familiares internacionales.

Hidalgo recibió en el 1er. trimestre del 2005 un total de 137.9 millones de dólares, 22.8 millones más que en el primer trimestre de 2004. (Secretaría de Desarrollo Social, 2005, pág. 5)

Sin embargo, no puede omitirse resaltar que al no contar con una referencia a la fuente que las emite, no es posible constatar su solidez.

Por ello se considera parcialmente cubierto este elemento.

## **Disponibilidad**

¿La información utilizada como evidencia existe, es de buena calidad y es posible acceder a ella?

Dado que la información utilizada como evidencia no está referenciada a ninguna fuente, no es factible acceder a ella ni valorar su calidad metodológica, en consecuencia se considera que el Programa de Apoyo a Migrantes no cubre el elemento de disponibilidad.

## **Raíz**

La evidencia ¿está basada en la realidad del problema estudiado?

Cuando hablamos del elemento raíz estamos buscando las evidencias que nos permitan caracterizar las causas del problema más que sus consecuencias, con el fin de que las acciones a emprender puedan ser eficaces para resolver o atenuar el Problema Público y en ese punto, el Programa Estatal de Apoyo a Migrantes, aunque las identifica desde la presentación del programa, no todas se desarrollan hasta concluir en acciones e indicadores congruentes, lo anterior se aborda detalladamente en el punto de Aplicabilidad en la práctica.

De igual manera y como ya se expuso en más de un elemento, la imposibilidad de validar la calidad técnica de las fuentes empleadas imposibilitan considerar que la evidencia presentada está sustentada en un método que acerque con fidelidad a la realidad.

Por lo anterior, se considera parcialmente cubierto el requerimiento de raíz para este programa.

## **Aplicabilidad en la práctica**

¿Los funcionarios tienen acceso a la evidencia en un formato útil y la propuesta resultado de la investigación es factible?

En términos generales, podemos decir que el Programa de Apoyo a Migrantes, presenta una gran área de oportunidad en el acceso a la evidencia por no poder ubicarla, de igual manera como puede apreciarse en el cuadro siguiente, no existe

una alineación y congruencia de todas las acciones con el Problema Público, ni de todas metas con las acciones, en este sentido, se hacen observaciones para algunos ejemplos descritos en la siguiente tabla.

**Tabla 29. Elementos de seguimiento y evaluación del Programa Estatal de Apoyo a Migrantes 2005-2011**

Problema público identificado en el programa	Línea de acción definida	Meta enunciada en el programa	Observaciones
<p>Alta migración internacional en la población hidalguense y sus consecuencias, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La desintegración familiar y la ausencia del sentido de pertenencia y arraigo a la Entidad.</li> <li>- Los abusos, riesgos y limitaciones que padecen los migrantes y sus familias radicadas en Hidalgo (nacionales y binacionales)</li> <li>- La inseguridad y el tráfico de personas en los flujos migratorios</li> </ul>	<p>Establecer los mecanismos para Regionalizar y Municipalizar la política migratoria de Hidalgo, considerando los flujos migratorios internacionales y Nacionales.</p>	<p>No contemplada en el programa.</p>	
	<p>Reordenar los mecanismos de coordinación interinstitucional para entender y atender el fenómeno migratorio basado en una política pública diferenciada que beneficie a los migrantes y a sus familias en sus comunidades de origen y de destino.</p>	<p>Dar orientación, apoyo y atención a aproximadamente 250 mil hidalguenses en los Estados Unidos que se pueden vincular con una población en el estado de aprox. 450 mil. Unidad de medida: Entre uno y dos migrantes por familia.</p> <p>Entregar la inscripción de nacimiento a más de 3,000 peticionarios.</p> <p>Unidad de medida: 5 documentos por peticionario (copia certificada de actas de nacimiento E.U.A., apostilla E.U.A, traducción oficial México, acta de inscripción de nacimiento México y CURP México).</p>	<p>Aunque contienen elementos cuantitativos, omite otros fundamentales de una meta, tales como temporalidad ¿Cuándo? En todo el periodo, anual etc.; la orientación a la que se refiere, ¿de qué tipo es?</p> <p>No se establece periodo, la unidad de medida implica dividir 3000 entre cinco documentos o ¿multiplicar 3000 por cinco?</p>
	<p>Identificar los programas institucionales estatales, federales e internacionales que inciden en el fenómeno migratorio para potenciar sus beneficios hacia las familias de los migrantes y sus comunidades de origen.</p>	<p>Programa 3X1 Meta: Fortalecer el programa en la entidad y con la comunidad hidalguense en el exterior.</p> <p>Encausar un mejor destino a las Remesas de los Migrantes</p> <p>PROGRAMA INVIERTE EN MÉXICO: Se estima que anualmente sean autorizados un mínimo de 15 proyectos que cumplan los criterios de elegibilidad.</p>	<p>No cumple con los criterios para ser medible</p> <p>No cumple con los criterios para ser medible</p> <p>Aun cuando la redacción no resulta adecuada ya que pareciera indicar que se autorizan proyectos que no cumplen criterios, el indicador cumple con los elementos mínimos para ser medible</p>
	<p>Gestionar y coadyuvar con las autoridades consulares mexicanas en los Estados Unidos, la realización de consulados móviles para acercar los servicios a la comunidad migrante hidalguense.</p>	<p>No se identificó meta o indicador al respecto.</p>	

Continúa

Problema público identificado en el programa	Línea de acción definida	Meta enunciada en el programa	Observaciones
	Instrumentar coordinadamente un sistema de información binacional con programas de	Atender con la adecuada sensibilidad, discreción y puntualidad cada caso con sus particularidades	No cumple con los criterios para ser medible
	Ampliar los espacios de participación de los migrantes hidalguense a través de sus grupos organizados, clubes o federaciones de la Unión Americana en programas de desarrollo de infraestructura en municipios y comunidades y programas de desarrollo de proyectos productivos, para elevar la calidad de vida de las comunidades de origen de los migrantes.	Fomentar la Organización de 50 clubes de oriundos a Hidalguenses radicados en estados de la Unión Americana y fortalecer el trabajo con los grupos ya existentes.	No cumple con los criterios para ser medible
	Desarrollo de metodología de inversión y capacitación para los migrantes hidalguenses aplicable a través de sus clubes o federaciones en la Unión Americana.	No se identificó meta o indicador al respecto.	
	Vinculación con el Poder Legislativo Estatal a través de la	No se identificó meta o indicador al respecto.	
		Metas Sensibilizar a Agencias Funerarias en E.U.A. para que apliquen tarifas humanitarias. Lograr que los restos humanos de personas que fallecen en el extranjero regresen a su lugar de origen en un tiempo no mayor de 8 días.	No cumple con los criterios para ser medible y no se encontró su relación directa con alguna línea de acción definida. Aunque es medible, y resulta lógico pensar que se refiere a migrantes, hace falta acotar el indicador, ejemplo ¿todos los que fallecen? ¿Los que lo solicitan? ¿A partir de cuándo se cuentan los 8 días? No se encontró su relación directa con alguna línea de acción definida

Fuente: Elaboración Propia con base en la información del Programa Estatal de Apoyo al Migrante 2005-2011

Como pudo evidenciarse en el cuadro anterior, aun cuando parte importante de las acciones son factibles, se encuentran desarticuladas de las estrategias y líneas de acción definidas con anterioridad.

Adicionalmente prevalece la imposibilidad de acceder a las fuentes de los datos y verificar el estado de estos indicadores, consecuentemente se considera deficiente pero parcialmente atendido este elemento.

### **c) Capacidad de Análisis de la información**

#### **Integra conocimiento político (información en medios, tendencias de grupos etc.)**

¿Contempla las implicaciones políticas de las acciones planteadas?

El programa no incluye un análisis sobre las implicaciones políticas del tema, por lo que se considera que el programa no cumple con este elemento.

#### **Conocimiento Técnico (manejo metodológico de los datos)**

¿Se aprecia una base metodológica para el trabajo de investigación?

No se aprecia un trabajo metodológico para la realización del diagnóstico, por lo que el programa no cumple con este elemento.

#### **Conocimiento práctico (experiencias de lo realizado para la atención del Problema Público)**

¿Se presentan análisis de experiencias similares y las políticas adoptadas?

El programa no presenta de manera explícita experiencias similares, aunque aplica programas de corte federal que se aplican en otras entidades del país.

#### **Genera una visión integral del Problema Público (análisis integral)**

¿Integra el análisis de la mayor cantidad de posturas y propuestas de solución disponibles?

El programa pareciera dividirse en dos momentos, el primero con un discurso que suena coherente aunque sin sustento comprobable, en donde se identifica las causas del Problema Público y el segundo momento, con un conjunto de acciones que se desprenden de los programas que lleva a cabo la instancia coordinadora, mismos que se desvinculan y generan una desarticulación mostrando una visión minimizada del Problema Público, por lo que se considera parcialmente cubierto este elemento.

## **Usa un lenguaje de fácil entendimiento a fin de que cualquier ciudadano comprenda el Problema Público y las acciones a emprender**

¿Realiza una traducción de las investigaciones técnicas a un lenguaje de fácil acceso y comprensión?

Aun cuando en el documento no se utiliza terminología técnica, como ya se mencionó, en la segunda parte de éste, el Problema Público pudiera perderse de vista y por tanto lo que se pretende cuando se habla de la traducción a lenguaje ciudadano (comprensión del Problema Público que permita la participación ciudadana y la toma decisiones) no se cumple eficientemente, por lo que se considera parcialmente atendido.

## **Se integran evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública**

¿Se realiza una evaluación de las buenas prácticas encontradas que fundamenten las propuestas concretas?

No se integra este tipo de análisis en el documento.

## **La política pública define esquemas de evaluación precisos y medibles**

¿Se definen los parámetros y temporalidad para evaluar la eficiencia de las acciones emprendidas para atender el Problema Público expuesto?

Si bien los distintos subprogramas manejan algunas metas cuantitativas, como ya se ha comentado, estas no necesariamente dan información de la eficiencia de la política pública para atender el Problema Público, adicionalmente, el programa no establece un esquema de seguimiento por una instancia diferente a quien realiza las acciones, lo que genera poca objetividad en un esquema de evaluación y seguimiento; el documento de manera textual refiere lo siguiente:

Mecanismos de seguimiento, evaluación y control: Darle la responsabilidad a cada uno de los encargados de los subprogramas de evaluar los resultados considerando las metas y los resultados alcanzados, evaluando la población

beneficiada, el impacto espacial y el número de acciones realizadas y al mismo tiempo reportar al programa. (Secretaría de Desarrollo Social, 2005, pág. 29)

De igual manera y como ya fue expuesto en la tabla sobre elementos de evaluación del programa, poco más del 40 % de ellas es imprecisa o no cuantificable.

Realizar 20 de reuniones anuales al interior del estado principalmente en los municipios que presentan mayores grados de intensidad migratoria. 120 reuniones durante la administración 2005-2011 y Realizar 10 talleres regionales informativos sobre migración internacional, causas y efectos durante la administración 2005-2011 (Secretaría de Desarrollo Social, 2005, pág. 19)

Estos indicadores no evidencian una relación directa con la atención al Problema Público detectado.

Solo en el caso del programa %Envierte en México+ se advierten metas menos distantes de la atención al Problema Público

%Elaborar Planes de Negocio para los proyectos autorizados, otorgando este beneficio a por lo menos el 70% de ellos; Apertura de por lo menos 3 negocios derivados de proyectos autorizados con planes de negocio concluidos+ (Secretaría de Desarrollo Social, 2005, pág. 28)

Por lo tanto, se considera un elemento parcialmente atendido.

## **Voluntad Política**

### **Existe evidencia de la voluntad política para resolver el Problema Público**

¿Las acciones previstas contaron con el apoyo necesario para llevarse a cabo?

Como ya se ha mencionado en otros Programas al referirnos al análisis de este punto, un signo de la voluntad política se encuentra en el decreto del programa y el otro en la dotación de recursos para llevar a cabo las acciones.

#### **d) Uso de la Información Oficial**

¿Existía Información Oficial útil para elaborar un diagnóstico del Problema Público que se pretendía resolver o medir?

Como se mencionó en algunos elementos analizados a lo largo del documento, pese a que la Información Oficial era limitada, esta se pudo utilizar, particularmente las cifras sobre hogares con algún migrante, población migrante y remesas.

Cabe aclarar que estos indicadores, no dejan de ser una estimación tangencial del volumen de la población migrante ya que deja fuera a los migrantes de más de 5 años atrás y a aquellos que hayan migrado con la familia completa ( aunque no de manera inicial).

La información disponible, puede analizarse con todas las variables sociodemográficas que integran el censo de población o conteo de población según corresponda a la fecha de referencia, adicional a la encuesta de empleo (ENOE) y la de ingreso y gasto de los hogares (ENIGH) esta última de manera particular para obtener datos sobre remesas.

La Información Oficial disponible ¿se utilizó para la fundamentación y/o para la evaluación de la política pública?

No existe evidencia de la utilización de Información Oficial

#### **Análisis general**

El programa logra identificar el Problema Público a resolver y los elementos a atender para su solución efectiva, sin embargo en la medida en que el Problema Público requiere ser aterrizando primero en subprogramas y luego en acciones concretas, estas se van desvinculando de su alineación a la atención de las causas que dan origen al Problema Público, en este caso, la falta de empleo y oportunidades de desarrollo que impulsan a la población a migrar; por lo que se observa una deficiencia en el despliegue de objetivos y metas, que lo hacen ambiguo.

**Tabla 30. Programa Estatal de Apoyo a Migrantes 2005-2011**

Requisitos EBP	Características del programa analizado		
	Si lo contempla (Valor 1)	No lo contempla (Valor 0)	Lo contempla Parcialmente (Valor 0.5)
<b>Calidad de los datos</b>			
Precisión			0.5
Objetividad			0.5
Credibilidad			0.5
Aplicación general			0.5
Relevancia			0.5
Disponibilidad		0	
Raíz			0.5
Aplicabilidad en la práctica			0.5
<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3.5</b>
<b>Capacidad de Análisis de la información</b>			
Integra conocimiento político (información en		0	
Conocimiento Técnico ( manejo metodológico de los datos)		0	
Conocimiento práctico ( buenas prácticas)		0	
Genera una visión integral del problema público (análisis integral)			0.5
Usa un lenguaje que traduce el análisis aun lenguaje ciudadano			0.5
Existe evidencia del uso de evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública		0	
La política pública define esquemas de evaluación			0.5
<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.5</b>
<b>Voluntad Política</b>			
Existe evidencia de la voluntad política para	1		
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>5</b>
<b>VALOR TOTAL ALCANZADO</b>	<b>6/16=37.5%</b>		
<b>Uso de Información Oficial</b>			
Existencia de Información disponible para el problema público		1	
<b>Uso de la Información Oficial disponible</b>		<b>0</b>	

Fuente: Elaboración Propia con base en los criterios y elementos de la EBP

### **3.1.6 Programa Estatal de Desarrollo Sustentable y Sostenido 2005-2011**

#### **a) Problema Público identificado**

El Programa aborda la problemática del medio ambiente con una visión transversal, que al mismo tiempo se enmarca en la estructura administrativa y de operación de la secretaría a la que pertenece.<sup>41</sup>

Este último Programa responde a la necesidad de contar con un instrumento programático estatal que aborde el Desarrollo Sustentable y Sostenido como eje transversal y como programa institucional, sujetándose a las previsiones contenidas en el Plan Estatal, así como a las orientaciones de la Secretaría de Obras Públicas, Comunicaciones, Transportes y Asentamientos como cabeza de sector al que pertenece. Es decir, el Consejo Estatal de Ecología en el Programa Institucional debe ajustarse en lo conducente, a la Ley que regula su organización y funcionamiento. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 4)

En este sentido, en el documento realiza una revisión de las distintas problemáticas ligadas al medio ambiente, iniciando con el diagnóstico de tres elementos naturales agua, suelo y aire. Para el caso del agua, el análisis enfatiza la sobreexplotación de los acuíferos existentes para el año 1998-2002 en el Estado de Hidalgo.

La sobreexplotación de los acuíferos es un problema latente. En 1998, existían 6 acuíferos sobreexplotados, cifra que se redujo a 3 en el 2002; lo que significó en volumen un incremento de 116.29 millones de metros cúbicos. Esto muestra un balance positivo de 105.14 millones de metros cúbicos. Con una recuperación en la disponibilidad media anual de agua subterránea en las unidades hidrogeológicas de Huichapan-Tecoautla, Ixmiquilpan, Tecocomulco y Apan. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 14)

Sobre el elemento agua, refiere la contaminación de las aguas superficiales por las descargas industriales, agroindustriales y domésticas en los embalses por el escaso tratamiento de dichas descargas.

---

<sup>41</sup> Probablemente como consecuencia de que es en esta administración cuando las actividades en materia de medio ambiente pasan del Consejo Estatal de Ecología a la Secretaría de Obras Públicas, Comunicaciones, Transportes y Asentamientos.

La contaminación de aguas superficiales tiene efectos en los sistemas biológicos acuáticos y terrestres, mantos acuíferos y salud pública. Los agentes más importantes de contaminación en orden de importancia son:

- Las aguas residuales de la industria, con una amplia gama de sustancias tóxicas persistentes y bioacumulables.
- Las descargas agrícolas con residuos agroquímicos.
- Las descargas urbanas con contenidos orgánicos y bacteriológicos.

Para las cuencas del río Tula y Moctezuma, es importante intensificar el control de las aguas residuales de origen industrial, agrícola y doméstico, por el alto grado de contaminación que registran.

La contaminación de los embalses se acentúa por el insuficiente tratamiento de aguas residuales y por el hecho que en muchas localidades no cuentan con servicio de alcantarillado y saneamiento, así como del manejo adecuado de residuos sólidos. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 16)

El problema más severo es la utilización de las aguas residuales para la actividad agrícola:

De los 2300 millones de m<sup>3</sup> de agua residual que escurren anualmente en la cuenca del río Tula son utilizadas 2245 millones de m<sup>3</sup> en la irrigación de los distritos de riego 03 Tula y 100 Alfajayucan, exponiendo a riesgo de enfermedades a 400 mil habitantes. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 16)

En cuanto a la problemática asociada con el aire, se mencionan las fuentes de contaminación y sus impactos, reconociéndose la necesidad de contar con un sistema automático de medición de la calidad del aire.

Los contaminantes son emitidos por múltiples fuentes (aéreas, móviles, puntuales y biogénicas), los cuales generan problemas (infecciones respiratorias agudas (IRAs), alergias, afectación del sistema nervioso central y circulatorio), en los habitantes de grandes ciudades.

Derivado de esta problemática, se ha puesto en marcha la Red Hidalguense de Monitoreo Atmosférico (manual), identificó en la Región Tula-Tepeji, que se sobrepasan anualmente los valores normados de partículas suspendidas totales (PST), problemática que exige establecer un sistema de vigilancia automático del cumplimiento de las normas de calidad del aire.

La Región Tula-Tepeji se ubica el más importante polo industrial del Estado (incluye giros federales y estatales), en el cual destaca la industria petroquímica, cementera, generación de energía, textil, entre otras. Las cuales generan en conjunto un total de 500 toneladas/año aproximadamente de contaminantes, destacando los siguientes: bióxido de azufre, óxidos de nitrógeno y partículas suspendidas totales (PST). (Secretaría de Obras Públicas, 2005, págs. 18-20)

Para el caso de la vegetación y uso de suelo, la erosión provocada por el agua, la deforestación, las malas prácticas agrícolas y el sobrepastoreo, así como las actividades mineras impactan en el recurso suelo.

La erosión provocada por el agua es la forma más común de degradación del suelo, dentro del territorio estatal se presenta en la zona centro-norte, en municipios que forman parte de la sierra gorda y de la reserva de la Biosfera de Metztitlán. Las causas más frecuentes de dicha degradación son la deforestación, las malas prácticas agrícolas y el sobrepastoreo.

La degradación química se presente bajo diferentes condiciones, la más común es la salinización, sobre todo cuando la agricultura utiliza aguas negras para su riego, como es el caso de los Distritos de Riego 03 y 100, que abarcan una superficie aproximada de 78,701 hectáreas comprendiendo 24 municipios del Valle del Mezquital.

La minería es la actividad que más impacta a los recursos naturales, el suelo prácticamente desaparece al extraerse minerales no metálicos para la industria de la construcción (arena, grava, piedra, tezontle, tepetate, caolín, pómez, carbonato de calcio, cantera, entre otros), con resultados difíciles de revertir. La minería de minerales metálicos no impacta de igual forma, sin embargo sus residuos depositados en sitios inadecuados genera graves problemas. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, págs. 12-14)

De manera particular sobre la vegetación, se marca como problemática su pérdida por asentamientos humanos o labores agrícolas

La vegetación natural del Estado ha sido gravemente afectada al ser sustituida por actividades agropecuarias o como asentamientos humanos. En veinte años la superficie ocupada por la vegetación natural paso del 52 al 39% de la superficie estatal. En este mismo periodo (1980-2000) la superficie dedicada a la actividad agrícola pasó del 37 al 47%.

. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, págs. 20-21)

Conceptualizar el problema ambiental en Hidalgo resulta complejo, sin embargo, el siguiente párrafo realiza una síntesis que integra algunos de los elementos más importantes:

[õ ]Los rezagos son enormes, además de que los recursos naturales se continúan aprovechando sectorialmente sin una estrategia integral, lo cual ha provocado que existan procesos muy graves de deterioro ambiental, tales como contaminación, deforestación, erosión de los suelos, abatimiento de acuíferos y destrucción de la biodiversidad, entre otros; los cuales, además de ocasionar grandes daños a la naturaleza, se convierten en obstáculos para el desarrollo económico, aunado a que las acciones de educación ambiental no han motivado una cultura ambiental en los hidalguenses. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 9)

- Como primer elemento, se reconoce que la ausencia de una política integral para el aprovechamiento de los recursos naturales, ha ocasionado el deterioro ambiental.
- Que los procesos de desarrollo son el origen de la sobre explotación de los recursos naturales y al mismo tiempo se convierten en un obstáculo para el desarrollo económico
- Que las acciones de educación ambiental no han sido eficaces para la construcción de una cultura de preservación del medio ambiente en la población del Estado de Hidalgo.

Con estos elementos y para fines de este análisis, se considera como Problema Público a la ausencia de una política integral y transversal que oriente el aprovechamiento de los recursos naturales, bajo la construcción de una cultura ambiental para la preservación del medio ambiente en el Estado de Hidalgo.

## **b) La Calidad de los datos**

### **Precisión**

La información utilizada como evidencia ¿describe correctamente lo que se pretende hacer?

La información utilizada, describe de forma general lo que se pretende, aunque se apoya con algunos elementos puntuales, muestra la situación que guarda el medio ambiente en el Estado y ello da pauta a generar la normatividad y programas para su implementación, aplicación y regulación en la entidad.

Derivado del diagnóstico se establecen los objetivos fundamentales y particulares, así como las estrategias y líneas de acción que se implementarán para alcanzar los objetivos propuestos, sin embargo no se establecen las metas de manera concreta. Por lo que este elemento, se considera parcialmente atendido (Ver cuadro anexo al final del análisis)

## Objetividad

¿La fuente utilizada tiene reconocimiento de imparcialidad y el enfoque tomado para generar los datos demuestra neutralidad?

En la realización del Programa Estatal de Desarrollo Sustentable y Sostenible 2005-2011, se utilizaron datos de diversas fuentes, mismos que en la mayoría de los casos no son citados puntualmente, aunque dichas variables son el resultado de investigaciones hechas por dependencias públicas expertas en los temas tratados o por el INEGI.

En el Estado, estos problemas están identificados en las principales localidades urbanas y su periferia:

La región de Pachuca-Mineral de la Reforma, por su elevado parque vehicular (76,893 unidades), su desarrollo industrial, genera contaminantes criterio (SOx, NOx, CO, HC y partículas suspendidas PM10 y PM2.5).

El sector ladrillero registra un total de 300 ladrilleras, las cuales aportan una carga considerable de contaminantes (monóxido de carbono, bióxido de azufre y partículas suspendidas), mismas que han sido reguladas a través de la Norma Técnica Estatal (NTEE-COEDE-002/2000) y mediante el Registro Ambiental Estatal.

La región de Molango, por las emisiones de la Compañía Minera Autlán durante la explotación y beneficio del manganeso, es una de las zonas críticas en el Estado, en materia de contaminación. Se evidencian bióxido de azufre, partículas suspendidas totales y manganeso con efectos en la salud pública. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 18)

Otro ejemplo.

En cuanto al Estado de Hidalgo, éste tiene una extensión territorial de 20,987 km<sup>2</sup>, (equivalente al 1.1% del territorio nacional), con 2,313,392 habitantes, lo que representa el 2.29% de la población nacional. El 25% de su población son indígenas. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 9)

Lo anterior, no permite valorar adecuadamente la objetividad con la que se realizó el análisis, por ello, se considera parcialmente atendido este elemento.

## Credibilidad

¿Existe confiabilidad en la generación de los datos utilizados para la evidencia, de tal suerte que se pueda depender de ella para el monitoreo, evaluación o valoración del impacto?

La información que se genera producto de los proyectos o programas es confiable, sin embargo los indicadores propuestos para realizar el monitoreo, evaluación o valoración del impacto no están bien formulados pues en algunos casos sólo se menciona el número de análisis o documentos a obtener, sin referenciar contra que se va a contrastar o comparar esta información, en otros casos sólo se mencionan los indicadores, pero no se establece la relación que guarda es decir la forma de cuantificarlo. (Ver tabla ubicada en el elemento de aplicabilidad en la práctica)

PROGRAMA	LÍNEA DE ACCIÓN	INDICADORES PARA REALIZAR EVALUACIÓN
FORMULACIÓN DEL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL	LÍNEA 1. IMPULSAR LA FORMULACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL	NÚMERO DE ANÁLISIS DE CONGRUENCIA DE PROYECTOS POR PROGRAMA DECRETADO

Fuente: Cuadro sobre Congruencia entre subprogramas líneas de acción e indicadores del Programa Estatal de Desarrollo Sustentable y Sostenido 2005-2011, ubicado al final del análisis para este programa

De igual manera, se proporcionan datos para los que como ya se indicó, no se hace referencia a las fuentes que corresponden.

En este mismo contexto, el territorio hidalguense ocupa, con relación al territorio nacional, el 14<sup>o</sup> lugar en diversidad biológica, con aproximadamente 226 especies de aves, 125 de mamíferos, 88 de reptiles, 48 de anfibios, 23 de peces, 18 de crustáceos, 38 de nemátodos, 109 de insectos, 3,145 de plantas (angiospermas y gimnospermas) ,186 de hongos, 297 de briofitas %ausgos+, 78 de pteridofitas %elechos+ . (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 9)

Bajo el análisis, no es posible considerar que la evidencia cuanta con todos los atributos para considerarla con la credibilidad necesaria, por lo que se considera parcialmente atendido este elemento.

## **Aplicación general**

¿Hay información generalizada sobre el problema y sus posibles soluciones o son sólo casos selectivos o experimentales los que se consideran como evidencia?

La problemática en materia de medio ambiente ofrece información generalizada, sin embargo, en algunos casos se regionalizan o se focalizan en ciertas zonas o áreas, donde la problemática es exclusiva, ello da pauta a establecer las líneas de acción y los programas o proyectos que tendrán que implementarse para su solución. Por lo que se considera parcialmente atendido este elemento.

## **Relevancia**

¿La evidencia es oportuna, sobre el tema, en actualidad e importancia?

Los temas tratados en el diagnóstico son vigentes, oportunos e importantes, pues analizan el problema de los tres elementos fundamentales aire, suelo y agua para tener un desarrollo sustentable y sostenido.

Los datos utilizados de las fuentes identificadas, son oportunos, sin embargo, se reitera la observación de que parte importante de la información contenida, no cuenta con fuente, por lo que limita la factibilidad de corroborarlos.

En consecuencia, se considera parcialmente atendido.

## **Disponibilidad**

¿La información utilizada como evidencia existe, es de buena calidad y es posible acceder a ella?

Resulta evidente que la información utilizada en el diagnóstico exista, sin embargo no se puede tener acceso a ella pues se desconoce la fuente de información de gran parte de ella.

Por lo que no se considera que el Programa de Desarrollo Sustentable y Sostenido 2005-2011 cumpla con este criterio.

## **Raíz**

La evidencia ¿está basada en la realidad del problema estudiado?

Lo que se muestra como evidencia en el programa, logra captar la realidad del Problema Público que se presenta el estado de Hidalgo.

La disponibilidad natural de agua diaria por cada habitante hidalguense, en 1999 tenía garantizado 188 litros por día por habitante, para el 2000; 140 litros por día por habitante, es decir, muestra una reducción de 48 litros por día por habitante. Pero en el 2001 la disponibilidad fue de 260 litros por día por habitante, duplicando lo del año anterior y ejerciendo presiones en el acuífero y restringiendo el uso del agua para otros usos. [5] El problema más grave de esta contaminación es la utilización de este tipo de aguas para la actividad agrícola, actualmente de los 2300 millones de m<sup>3</sup> de agua residual que escurren anualmente en la cuenca del río Tula son utilizadas 2245 millones de m<sup>3</sup> en la irrigación de los distritos de riego 03 Tula y 100 Alfajayucan, exponiendo a riesgo de enfermedades a 400 mil habitantes. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, págs. 14-15)

En este sentido, se considera que el análisis contenido en el programa reúne las características que requiere el elemento raíz.

## **Aplicabilidad en la práctica**

¿Los funcionarios tienen acceso a la evidencia en un formato útil y la propuesta resultado de la investigación es factible?

Como ya se ha mencionado a lo largo del análisis de este programa, parte de la evidencia contenida en el documento, no es factible de consultar debido a que carece de fuentes, por otro lado, en cuanto a las propuestas, como puede observarse en el siguiente cuadro, el 59% de las propuestas resultan factibles, el resto solo es enunciativa y no proporciona elementos que permitan valorarla adecuadamente, tal es el caso de algunos que textualmente se describen como: %Indicador de eficiencia+ %Número de investigaciones concluidas por la problemática atendida+ %Número de proyectos elaborados y operados, identificando el área de innovación en la inversión+, entre otros similares.

Sin embargo, más del 80% omite información que haga factible su medición, como puede observarse detalladamente en la siguiente tabla.

**Tabla 31. Congruencia y factibilidad entre subprogramas líneas de acción e indicadores del Programa Estatal de Desarrollo Sustentable y Sostenido 2005-2011**

PROGRAMA	LÍNEA DE ACCIÓN	INDICADORES PARA REALIZAR EVALUACIÓN	FACTIBILIDAD OBSERVACIÓN
FORMULACIÓN DEL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL	LÍNEA 1. IMPULSAR LA FORMULACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL	NÚMERO DE ANÁLISIS DE CONGRUENCIA DE PROYECTOS POR PROGRAMA DECRETADO	FACTIBLE PERO SIN ELEMENTOS PARA MEDIRLA
ESTUDIOS INTEGRALES DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS	LÍNEA 2. DESARROLLAR ESTUDIOS INTEGRALES DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS	% DE RESTAURACIÓN=(NÚMERO DE OBRAS REALIZADAS POR CUENCA/NÚMERO DE PROYECTOS PROGRAMADOS POR CUENCA)X100	SIN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA EVALUAR SU FACTIBILIDAD
RESOLUCIÓN DE ESTUDIOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL	LÍNEA 3. FORTALECER LOS PROCESOS DE DICTAMINACIÓN DE ESTUDIOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL	INDICADOR DE EFICIENCIA	SIN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA EVALUAR SU FACTIBILIDAD
DECLARATORIA Y OPERACIÓN DE ÁREAS NATURALES	LÍNEA 4. INTENSIFICAR LA DECLARATORIA Y OPERACIÓN DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN TODOS LOS ECOSISTEMAS PRESENTES EN EL ESTADO	SUPERFICIE INCORPORADA/SUPERFICIE TOTAL DEL ESTADO)X100 (PRESUPUESTO DESIGNADO/PRESUPUESTO EJERCIDO)X100 (SUPERFICIE INCORPORADA/SUPERFICIE DEFINIDA COMO PRIORITARIA)X100	FACTIBLE
OPERACIÓN DEL PARQUE ECOLÓGICO CUBITOS	LÍNEA 4. INTENSIFICAR LA DECLARATORIA Y OPERACIÓN DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN TODOS LOS ECOSISTEMAS PRESENTES EN EL ESTADO	% DE CONSERVACIÓN=(NÚMERO DE ESPECIES INICIALES/NÚMERO DE ESPECIES EXISTENTES)X100 % DE PERCEPCIÓN EDUCATIVA/AMBIENTAL=(NÚMERO DE PERSONAS ATENDIDAS/NÚMERO DE PERSONAS SENSIBILIZADAS)X100 (CUANTIFICARLO POR MEDIO DE ENCUESTAS) % DE BENEFICIADOS(RECREATIVO)=(NÚMERO DE PERSONAS ESPERADAS/NÚMERO DE ASISTENTES)X100	FACTIBLES
INVESTIGACIÓN AMBIENTAL APLICADA	LÍNEA 5. FOMENTAR Y APOYAR LA INVESTIGACIÓN AMBIENTAL APLICADA PARA EL DIAGNÓSTICO DE PROBLEMÁTICAS Y ALTERNATIVAS DE RESPUESTA	NÚMERO DE INVESTIGACIONES CONCLUIDAS POR LA PROBLEMÁTICA ATENDIDA	SIN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA EVALUAR SU FACTIBILIDAD
DESARROLLO Y OPERACIÓN DE PROYECTOS AMBIENTALES	LÍNEA 6. DESARROLLO Y OPERACIÓN DE PROYECTOS AMBIENTALES ENFOCADOS A RESOLVER PROBLEMÁTICAS PARTICULARES	NÚMERO DE PROYECTOS ELABORADOS Y OPERADOS, IDENTIFICANDO EL ÁREA DE INNOVACIÓN EN LA INVERSIÓN	FACTIBLE PERO SIN ELEMENTOS PARA MEDIRLA

Continúa

PROGRAMA	LÍNEA DE ACCIÓN	INDICADORES PARA REALIZAR EVALUACIÓN	FACTIBILIDAD OBSERVACIÓN
EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN AMBIENTAL	LÍNEA 7. INTENSIFICAR LAS ACCIONES DE EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN AMBIENTAL DIRIGIDA A GRUPOS ESTRATÉGICOS	SE PROPONE EVALUAR LA PERCEPCIÓN AMBIENTAL DE LAS PERSONAS ATENDIDAS MEDIANTE LA APLICACIÓN DE ENCUESTAS ALEATORIAS, A TRAVÉS DE ESTUDIANTES DE NIVEL SUPERIOR: PERCEPCIÓN AMBIENTAL=(PERCEPCIÓN FINAL DEL BENEFICIARIO/PERCEPCIÓN INICIAL DEL BENEFICIARIO) PERCEPCIÓN AMBIENTAL=(PERCEPCIÓN FINAL DEL BENEFICIARIO/PERCEPCIÓN INICIAL DEL BENEFICIARIO)	FACTIBLE PERO SIN ELEMENTOS PARA MEDIRLA
ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN AMBIENTAL	LÍNEA 8. DESARROLLO DE ESTRATEGIAS EFICACES DE COMUNICACIÓN AMBIENTAL, COMO MECANISMO PARA FORTALECER LAS ACCIONES DE EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LOS DIVERSOS SECTORES DE LA SOCIEDAD	PORCENTAJE DE LA AUDIENCIA QUE RECUERDA HABER VISTO O ESCUCHADO UN MENSAJE ESPECÍFICO (NÚMERO DE MIEMBROS DE LA AUDIENCIA QUE RECUERDAN MENSAJE/TOTAL DE MIEMBROS DE LA AUDIENCIA)X100 PORCENTAJE DE LA AUDIENCIA QUE CONOCE UNA PRÁCTICA O SERVICIO ESPECÍFICO: (NÚMERO DE MIEMBROS DE LA AUDIENCIA QUE CONOCEN UN PROYECTO O SERVICIO/TOTAL DE MIEMBROS DE LA AUDIENCIA)X100 PORCENTAJE DE LA AUDIENCIA CON UNA ACTITUD ESPECÍFICA HACIA UNA PRÁCTICA O SERVICIO ESPECÍFICO VALORES POSITIVOS O NEGATIVOS PORCENTAJE DE LA AUDIENCIA QUE PERCIBE ESTAR EN RIESGO A CAUSA DE UN COMPORTAMIENTO ESPECÍFICO: (NÚMERO DE PERSONAS QUE PERCIBEN EL RIESGO/TOTAL DE LAS PERSONAS DE LA AUDIENCIA OBJETIVO)X100 (NÚMERO DE PERSONAS QUE PERCIBEN EL RIESGO/TOTAL DE LAS PERSONAS DE LA AUDIENCIA OBJETIVO)X100(PRESUPUESTO DESIGNADO/PRESUPUESTO EJERCIDO)X100	FACTIBLE PERO SIN ELEMENTOS PARA MEDIRLA DE MANERA ADECUADA
SISTEMA ESTATAL DE INFORMACIÓN AMBIENTAL (SEIA)	LÍNEA 9. FORTALECIMIENTO SISTEMA ESTATAL DE INFORMACIÓN AMBIENTAL (SEIA), COMO HERRAMIENTA INFORMÁTICA DE ACCESO Y MANEJO RÁPIDO A LA INFORMACIÓN	VALOR DEL DESEMPEÑO=(METAS EJECUTADAS/METAS PROGRAMADAS)X100 VALOR DEL DESEMPEÑO EFICACIA=(TIEMPO EN MESES PLANEADO/TIEMPO EN MESES EJECUTADO)X100 VALOR DEL DESEMPEÑO EFICIENCIA=(GASTO ASIGNADO/GASTO EJECUTADO)X100 EL SISTEMA CONTARÁ CON UN CONTADOR INTERNO EL CUAL REFLEJARÁ EL NÚMERO DE VISITANTES	FACTIBLE PERO SIN ELEMENTOS PARA MEDIRLA DE MANERA ADECUADA
FORTALECIMIENTO DEL CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN AMBIENTAL	LÍNEA 10. MEJORAR EL ACERVO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN AMBIENTAL PARA SU CONSULTA	SOLICITUDES DE INFORMACIÓN RECIBIDAS/SOLICITUDES DE INFORMACIÓN ATENDIDAS	FACTIBLE

Continua

PROGRAMA	LÍNEA DE ACCIÓN	INDICADORES PARA REALIZAR EVALUACIÓN	FACTIBILIDAD OBSERVACIÓN
REGULACIÓN DE FUENTES MÓVILES	LÍNEA 13. FOMENTAR E INTENSIFICAR LA REGULACIÓN DE FUENTES MÓVILES	INDICADOR DE EFICIENCIA NÚMERO DE VEHÍCULOS VERIFICADOS/NÚMERO DE VEHÍCULOS EN CIRCULACIÓN INDICADOR DE PERCEPCIÓN OPINIÓN PÚBLICA: REALIZACIÓN DE ENCUESTAS A LOS USUARIOS DEL PROGRAMA DENUNCIAS RECIBIDAS POR OPERACIÓN IREGULAR DEL SERVICIO DE VERIFICACIÓN VEHICULAR POR CENTRO DE SERVICIO (NÚMERO DE DENUNCIAS/NÚMERO DE CENTROS DE VERIFICACIÓN)	FACTIBLES
GESTIÓN DE LA CALIDAD DEL AIRE	LÍNEA 14. GENERAR EL DIAGNÓSTICO SOBRE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA E INSTRUMENTAR MECANISMOS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD DEL AIRE	INDICADOR DE EFICIENCIA: -INVENTARIO DE EMISIONES (TON/AÑO) -INVERSIÓN ANUAL EN TECNOLOGÍA DE CONTROL DE EMISIONES -PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO SEMESTRAL DEL PROGRAMA DE VERIFICACIÓN VEHICULAR -ÍNDICES DE MORBILIDAD (ESTADÍSTICAS DE SALUD) -INDICADOR DE PERCEPCIÓN -DENUNCIA CIUDADANA EN EL RUBRO DE AIRE	FACTIBLE PERO SIN ELEMENTOS PARA MEDIRLA DE MANERA ADECUADA
GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS	LÍNEA 15. PREVENCIÓN, VALORIZACIÓN Y GESTIÓN PARA EL MANEJO INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS	INDICADOR DE EFICIENCIA -REDUCCIÓN DE TIRADEROS A CIELO ABIERTO -DISMINUCIÓN DE VOLÚMENES DE DESECHOS ENVIADOS A SITIOS DE DISPOSICIÓN FINAL INDICADOR DE PERCEPCIÓN -DENUNCIAS RECIBIDAS POR OPERACIÓN DE TIRADEROS CLANDESTINOS -ENCUESTAS DIRECTAS SOBRE EL MANEJO Y DISPOSICIÓN DE RESIDUOS URBANOS Y OPERACIÓN DE CENTROS DE ACOPIO DE MATERIALES RECICLABLES	FACTIBLE PERO SIN ELEMENTOS PARA MEDIRLA DE MANERA ADECUADA
VERIFICACIÓN AMBIENTAL	LÍNEA 16. INTENSIFICAR Y OPTIMIZAR LA REGULACIÓN DE ACTIVIDADES ANTROPOGÉNICAS A TRAVÉS DE LA VERIFICACIÓN DE AMBIENTAL	INDICADOR DE EFICIENCIA -NIVEL DE CUMPLIMIENTO A LOS LICENCIAMIENTOS AMBIENTALES (CONDICIONANTES ESTABLECIDAS VS CUMPLIDAS) -REDUCCIÓN DE LA CARGA CONTAMINANTE DEL SECTOR INDUSTRIAL Y DE SERVICIOS DE COMPETENCIA ESTATAL (CÉDULA DE OPERACIÓN E INVENTARIO DE EMISIONES) -REDUCCIÓN DE LA CARGA CONTAMINANTE DEL SECTOR INDUSTRIAL Y DE SERVICIOS DE COMPETENCIA ESTATAL (CÉDULA DE OPERACIÓN E INVENTARIO DE EMISIONES) -INVERSIÓN ANUAL EN TECNOLOGÍA DE CONTROL AMBIENTAL INDICADOR DE PERCEPCIÓN -DENUNCIAS RECIBIDAS POR DESARROLLO DE OBRA PÚBLICA-DENUNCIAS RECIBIDAS POR DESARROLLO DE OBRA PÚBLICA -DENUNCIAS RECIBIDAS POR DESARROLLO DE OBRA PÚBLICA -RUBRO MÁS DENUNCIADO	FACTIBLE PERO SIN ELEMENTOS PARA MEDIRLA DE MANERA ADECUADA

Fuente: Elaboración propia, con base en el Programa Estatal de Desarrollo Sustentable y Sostenido 2005-2011

### **c) Capacidad de Análisis de la información**

#### **Integra conocimiento político (información en medios, tendencias de grupos etc.)**

¿Contempla las implicaciones políticas de las acciones planteadas?

Cada proyecto propuesto conforme a líneas de acción establecidas, contienen un apartado de resultados esperados y de impactos socio-ambiental y poblacionales, mismo que de una manera indirecta plantea los posibles escenarios políticos sociales por ejemplo el Proyecto "Atención a la problemática ambiental del distrito minero de Molango", en este sentido se pudiera considerar como las implicaciones políticas o las incidencias por la aplicación del proyecto.

#### **Resultado Esperado**

Disminuir el riesgo por la exposición de la población al manganeso en 47 localidades del Distrito minero de Molango.

#### **Impacto Socioambiental y Poblacional**

Con la participación de la población y la regulación ambiental integral de la minera, se contribuye a modificar los hábitos de higiene y consumo en las comunidades y se reduce el riesgo de exposición al manganeso, mejorando la calidad de vida en la región. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 106)

Bajo el planteamiento antes expuesto, se puede considerar que de manera muy parcial se tocan las implicaciones políticas relacionadas con las acciones propuestas.

#### **Conocimiento Técnico (manejo metodológico de los datos)**

¿Se aprecia una base metodológica para el trabajo de investigación?

En el documento, se integran algunos componentes de base de cálculo para los indicadores desarrollados de manera interna, sin embargo, son muchos los que se utilizan sin presentar una base metodológica que sustente las conclusiones, las acciones o los indicadores propuestos. En este contexto, se considera parcialmente atendido este elemento en el Programa Estatal de Desarrollo Sustentable y Sostenido 2005-2011 (PEDSS 2005-2011)

## **Conocimiento práctico (experiencias de lo realizado para la atención del Problema Público)**

¿Se presentan análisis de experiencias similares y las políticas adoptadas?

En el documento que contiene el PEDSS 2005-2011, no existe evidencia explícita del análisis sobre experiencias similares, así como de resultados de las acciones propuestas adoptadas en otra entidad, región o país.

Sin embargo, de manera implícita se hace referencia a las experiencias de otros países y entidades que dan marco a este programa como puede evidenciarse en el texto que se integra:

Nuestro país se insertó en la dinámica mundial de protección de los recursos naturales hacia la década de los 80, diseñando y aplicando las políticas ambientales desde la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Actualmente, la política ambiental mexicana contiene varios de los rasgos esenciales de los planes verdes surgidos a raíz de la conferencia de Río de Janeiro. La creación de la SEMARNAT en diciembre de 1994, constituye un paso importante para avanzar en la atención de los problemas ambientales de manera global e integral, ya que por primera vez se concentraron en una sola dependencia con nivel de Secretaría del Despacho, las principales responsabilidades y atribuciones en materia ambiental que, anteriormente, se atendían de manera dispersa en diferentes instancias de gobierno. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 10)

Por lo que este elemento, se considera parcialmente atendido.

## **Genera una visión integral del Problema Público (análisis integral)**

¿Integra el análisis de la mayor cantidad de posturas y propuestas de solución disponibles?

El diagnóstico del Programa Estatal de Desarrollo Sustentable y Sostenido 2005-2011 presenta propuestas de solución con la puesta en marcha de los proyectos alineados a las estrategias, líneas de acción y objetivos que se desprenden de análisis a nivel nacional pero aterrizados a una sola postura, misma que indica el análisis de otras experiencias, pero estas no son expuestas en el documento, por lo que se considera parcialmente cubierto.

## **Usa un lenguaje de fácil entendimiento a fin de que cualquier ciudadano comprenda el Problema Público y las acciones a emprender**

¿Realiza una traducción de las investigaciones técnicas a un lenguaje de fácil acceso y comprensión?

A pesar de que en el documento se utilizan algunos términos técnicos, para los que no se incluye un glosario de ellos, (situación que en un tema como el que nos ocupa resulta importante), el PEDSS buscó aterrizar sus planteamientos a un lenguaje común, que permitiera dimensionar el impacto al que se hace alusión en sus acciones a desarrollar, como se muestra en el ejemplo.

La Región Tula-Tepeji se ubica el más importante polo industrial del Estado (incluye giros federales y estatales), en el cual destaca la industria petroquímica, cementera, generación de energía, textil, entre otras. Las cuales generan en conjunto un total de 500 toneladas/año aproximadamente de contaminantes

[õ ] En el Estado, estos problemas están identificados en las principales localidades urbanas y su periferia. La contaminación de los ríos, escurrimientos y cuerpos de agua no permitirán su aprovechamiento para la actividad agrícola, ganadera y abastecimiento público. Se presentarán problemas de azolvamiento, por lo que se perderá la estructura y funcionalidad productividad de los ecosistemas. Se perderán las áreas forestales, con una afectación severa a la biodiversidad, por lo que desaparecerán especies de flora y fauna endémicas, aparecerán especies invasoras y vegetación secundaria, que sustituirá a la primaria. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 17 y 25)

Lamentablemente en la parte de la generación de indicadores, pareciera buscarse llenar el requisito y se deja de largo la congruencia que finalmente desvincula el entendimiento que se venía construyendo como parte de la comunicación con el lector quien quiera que este sea, como puede constatarse en la tabla integrada en el apartado de aplicabilidad práctica. Por ello, se considera que se cubre parcialmente este elemento.

## **Se integran evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública**

¿Se realiza una evaluación de las buenas prácticas encontradas que fundamenten las propuestas concretas?

Como se mencionó antes, el análisis se sustenta en el contexto nacional y el subyacen experiencias incluso de otros países, aunque estas no se plasman de manera explícita, sin embargo, si se hace alusión a la experiencia de la instancia anterior a la secretaría y de algunos de los resultados obtenidos; parte de ello en un tono justificante para retomar parte de lo realizado en la administración pública anterior.

El 18 de julio de 1994, se crea el Consejo Estatal de Ecología, como un organismo descentralizado de la administración pública del Estado de Hidalgo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, teniendo como atribución la de fijar y conducir la política ecológica del Estado y definir los instrumentos para su aplicación, dentro de los cuales destaca el Programa Institucional de Desarrollo de Medio Ambiente 1999-2005, en el cual se establecieron los siguientes ejes estratégicos:

- ~ Planes y programas estatales
- ~ Concurrencia intergubernamental y participación ciudadana
- ~ Educación, cultura y desarrollo científico y tecnológico
- ~ Legislación y disposiciones administrativas
- ~ Normatividad y control ambiental
- ~ Ordenamiento, recursos naturales y desarrollo sustentable
- ~ Sistemas de Información

Estos ejes estratégicos incluían 10 programas, con una cartera de 23 proyectos que integraron el Programa Operativo Anual del Consejo Estatal de Ecología, y cuya realización de sus acciones permitieron llegar a resultados importantes, como los son:

La elaboración de 5 instrumentos de Ordenamiento Ecológico Territorial, la Instalación de 1375 proyectos con el cumplimiento de la regulación ambiental, así como la Incorporación del 4.8% de la superficie estatal como Áreas Naturales Protegidas, también se logró disminuir el 61% de los tiraderos a cielo abierto, se han efectuado acciones de Inspección y Vigilancia en el 70% del padrón de empresas y servicios de competencia estatal, se instaló la red hidalguense de Monitoreo Atmosférico, se logró la regulación del 45% del sector automovilista, a través del programa de Verificación Vehicular, se ha fortalecido la gestión municipal, así como la Integración de un marco jurídico acorde con las realidades estatales.

Con las acciones anteriores, se ha mantenido una creciente participación social; todo esto bajo un principio de orden y rendición de cuentas.

Transcurridos los once años de operación de la instancia formal del quehacer ambiental, dentro de la administración estatal, se plantean algunas reflexiones basadas en un balance general de esta experiencia, en lo que respecta a su potencial para desarrollar Políticas Públicas en el ámbito de su competencia e impulsar una transición hacia el desarrollo sustentable. Los nuevos y complejos desafíos a los que se enfrenta nuestro país y, por consiguiente, nuestra entidad y en el umbral del nuevo siglo nos obligan a evaluar el proceso institucional que desemboca en la situación actual y a examinar las perspectivas de la gestión pública del medio ambiente y los recursos naturales, con un enfoque de mediano y largo plazo, convencidos de que estas políticas requieren de fundamento legal, racionalidad económica y viabilidad administrativa, así como de una continuidad en su aplicación.

Sin embargo, los rezagos son enormes, además de que los recursos naturales se continúan aprovechando sectorialmente, sin una estrategia integral, lo cual ha provocado que existan procesos muy graves de deterioro ambiental, tales como contaminación, deforestación, erosión de los suelos, abatimiento de acuíferos y destrucción de la biodiversidad, entre otros; los cuales, además de ocasionar grandes daños a la naturaleza, se convierten en obstáculos para el desarrollo económico, aunado a que las acciones de educación ambiental no han motivado una cultura ambiental en los hidalguenses. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, págs. 9-10)

Por ello, se considera parcialmente atendido este elemento.

### **La política pública define esquemas de evaluación precisos y medibles**

¿Se definen los parámetros y temporalidad para evaluar la eficiencia de las acciones emprendidas para atender el Problema Público expuesto?

En el documento, se definen 27 grupos de indicadores, sin embargo algunos únicamente contabilizan lo realizado en términos absolutos, sin un parámetro de tiempo contra el que se pueda evaluar si se cumplieron como meta o no. Otros son relaciones o porcentajes que buscan medir la eficiencia en la aplicación de los recursos sin una línea base definida, ni una meta cuantificable y más del 80% resulta impreciso, desvinculado de sus objetivos o simplemente sin posibilidades de ser evaluado de manera significativa sobre los resultados esperados. Sin embargo y aunque de manera minoritaria se integran algunos indicadores bien planteados y retadores, por lo que se considera parcialmente atendido este elemento.

#### **d) Voluntad Política**

##### **Existe evidencia de la voluntad política para resolver el Problema Público**

¿Las acciones previstas contaron con el apoyo necesario para llevarse a cabo?

Como ya se ha comentado en otros programas, se considera que existe voluntad política para instrumentar los proyectos dado que este programa fue decretado y fue llevado de una dirección general a nivel de secretaría.

#### **e) Uso de la Información Oficial**

¿Existía Información Oficial útil para elaborar un diagnóstico del Problema Público que se pretendía resolver o medir?

Aunque existía Información Oficial útil para el tema, esta resultaba limitada y en especial la geográfica, con dificultades de accesibilidad ya que cuando se realizó este programa esa información tenía costo, lo que implicaba un trámite administrativo que limitaba la oportunidad para su uso.

La Información Oficial disponible ¿se utilizó para la fundamentación y/o para la evaluación de la política pública?

Como se puntualizó en algunos de los apartados del análisis la utilización de la información resulta adecuada, sin embargo no se realizan las referencias debidas a todas las fuentes utilizadas.

#### **Análisis general**

El programa Estatal de Desarrollo Sustentable y Sostenido, integra una visión general de los retos ambientales del estado de Hidalgo, en un contexto nacional y con elementos puntuales que permiten una clara identificación de las acciones prioritarias, es uno de los pocos análisis que identifica de manera muy clara el Problema Público que les compete, sin embargo no logra concretar su análisis en esquemas de medición precisos que permitan evaluar su eficacia para la atención del Problema Público ambiental en la Entidad, lo que adicional a la carencia de

fuentes de referencia para algunos de sus datos, demerita el buen trabajo realizado en el análisis.

**Tabla 32. Valores obtenidos por elemento de la EBP para el Programa Estatal de Desarrollo Sustentable y Sostenido 2005-2011**

Requisitos EBP	Características del programa analizado		
	Si lo contempla (Valor 1)	No lo contempla (Valor 0)	Lo contempla Parcialmente (Valor 0.5)
<b>Calidad de los datos</b>			
Precisión			0.5
Objetividad			0.5
Credibilidad			0.5
Aplicación general			0.5
Relevancia			0.5
Disponibilidad		0	
Raíz	1		
Aplicabilidad en la práctica			0.5
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>3</b>
<b>Capacidad de Análisis de la información</b>			
Integra conocimiento político (información en			0.5
Conocimiento Técnico ( manejo metodológico de los datos)			0.5
Conocimiento práctico ( buenas prácticas)			0.5
Genera una visión integral del problema público (análisis integral)			0.5
Usa un lenguaje que traduce el análisis aun lenguaje ciudadano			0.5
Existe evidencia del uso de evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública			0.5
La política pública define esquemas de evaluación			0.5
<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3.5</b>
<b>Voluntad Política</b>			
Existe evidencia de la voluntad política para			1
<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>7.5</b>
<b>VALOR TOTAL ALCANZADO</b>	<b>8.5/16=53.12%</b>		
<b>Uso de Información Oficial</b>			
Existencia de Información disponible para el problema público		0.5	
<b>Uso de la Información Oficial disponible</b>		<b>1</b>	

Fuente: Elaboración Propia con base en los criterios y elementos de la EBP

### 3.1.7 Programa Estatal de Vivienda 2005-2011 (Secretaría de Obras públicas Comunicaciones, Transporte y Asentamientos)

#### a) Problema Público identificado

En el programa, se aprecia una identificación del Problema Público, que en el documento se expresa de la siguiente forma:

Este programa busca incrementar la intervención del Estado para fortalecer la oferta de vivienda y reducir la diferencia entre el rezago y la demanda vivienda. La atención de la vivienda responde al rezago determinado por diferentes estudios analizados, a las necesidades reflejadas por estadísticas de población y a la demanda registrada. Esta gran dispersión poblacional, así como las condiciones físico-naturales del estado han ocasionado que se polarice la población y sus condiciones, presentando por un lado importantes concentraciones poblacionales en la región sur de la entidad con acelerado desarrollo urbano y dotación de servicios básicos y por otro, zonas del centro norte del estado con alto grado de marginación caracterizadas por la alta dispersión poblacional y un considerable rezago de infraestructura urbana y servicios básicos. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 5 y 28)

Es decir que el Problema Público de la vivienda tiene dos polos, por tanto la política pública debe responder a esta diferencia. Por una parte la creciente demanda de dotación de vivienda en la zona sur y el rezago en infraestructura y servicios a la vivienda en la zona centro norte.

Las políticas, estrategias generales, programas y acciones se fundamentan en el diagnóstico que se realiza en la materia y que al ejecutarlas en forma oportuna podrá cumplirse la razón de ser del Instituto de la Vivienda, Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos cuyos fundamentos de planeación se enuncian en su misión y visión como sigue:

**Misión:** Fomentar la construcción, mejoramiento y financiamiento de vivienda decorosa con nuevas tecnologías, que permita generar las oportunidades de superación individual y comunitaria de los hidalguenses.

**Visión:** El Instituto será una institución pública que habrá de consolidar un mercado habitacional suficiente que busque disminuir el rezago y satisfacer la demanda, contribuyendo para que cada núcleo familiar tenga una vivienda digna y de calidad, que le permita mejorar su calidad de vida y el bienestar social. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 7)

Sin embargo, un componente relevante es el ordenamiento del territorio, por lo que este factor afecta de manera importante en la concepción del Problema Público de la vivienda en Hidalgo, tal como se expresa en el documento, bajo el siguiente planteamiento:

La falta de planeación del desarrollo propicia desorden urbano y bajo en la calidad general de los servicios, entre otros problemas. Por ello cada vez es más reclamada la elaboración de programas de ordenamiento y de desarrollo urbano específicos bajo los cuales deben diseñarse los esquemas de crecimiento habitacional. En cuanto al desarrollo sustentable, la vivienda ocupa un lugar preponderante como factor de impacto en el medio ambiente; esto ha dado lugar a la adopción de medidas para evitar el deterioro de la riqueza ambiental del estado. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 47)

En conclusión, podemos decir que el Problema Público que servirá de base para el análisis del Programa Estatal de Vivienda es la falta de crecimiento ordenado, equilibrado y sustentable en la dotación e infraestructura básica para las viviendas en la entidad, que genera rezago para ambos polos.

## **b) La Calidad de los datos**

### **Precisión**

La información utilizada como evidencia ¿describe correctamente lo que se pretende hacer?

La información que se presentada en el diagnóstico del Programa Estatal de Vivienda, está basada en fuentes oficiales como INEGI, CONAPO y El Programa Nacional de Vivienda, como puede evidenciarse en el siguiente apartado.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 1990, de las 367,037 viviendas particulares habitadas en el Estado de Hidalgo, con un promedio de 5.14 ocupantes por vivienda, el 30.0% de las viviendas no tenía acceso a agua potable; el 56.5% carecía de cobertura del saneamiento básico y el 22.6% no tenía acceso a la electricidad. Entre 1990 y 1999 se avanzó aún más en la atención de esta materia reduciéndolos a 20.40%, 34.3%, y 8.1%, respectivamente, con un promedio de ocupantes por vivienda de 4.55. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 10)

Como este ejemplo, se integran diversos indicadores que describen la problemática en materia de vivienda, misma que se orienta a rezago de vivienda, necesidades de vivienda y mejoramiento de la misma, así como las necesidades de suelo urbano para vivienda, resultado de un análisis cuantitativo por municipio, lo anterior durante el periodo de gobierno 2005-2011. Los fundamentos de la información recabada muestran congruencia con las acciones propuestas y se integran datos de la dependencia, que si bien no se pueden corroborar, si se alinean a las necesidades identificadas con indicadores oficiales.

En el INVIDAH existe una demanda registrada de 8,897 terrenos habitacionales y comerciales; en los próximos seis años esa demanda crecerá en un 30 por ciento; al concluir 2011 el número de solicitudes será de 11,566. Para atender a la población solicitante se requerirá reserva territorial urbanizada por 231 hectáreas. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 16)

En este sentido, el programa presenta una lista de acciones a ejecutarse durante el periodo referido, que se orientan a los dos ejes del Problema Público: la oferta de vivienda con los parques de poblamiento y los fraccionamientos y la infraestructura de la vivienda con los apoyos para ello.

- 12 parques de poblamiento
- 30 fraccionamientos habitacionales
- 89,880 viviendas nuevas habrán sido construidas
- 100 familias de la zona metropolitana de Pachuca habrán sido reubicadas
- 60 municipios habrán sido beneficiados con programas de vivienda
- 12,000 familias habrán recibido paquete de materiales en el programa de autoconstrucción
- 31,300 familias habrán sido beneficiadas con el mejoramiento de sus viviendas en techos y pisos
- 36,200 familias serán beneficiadas con paquete de materiales a crédito con financiamiento federal y estatal (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 24)

Por consiguiente, podemos decir que el programa cumple con la precisión solicitada.

## **Objetividad**

¿La fuente utilizada tiene reconocimiento de imparcialidad y el enfoque tomado para generar los datos demuestra neutralidad?

Las fuentes de información utilizadas en el programa tienen solidez metodológica en sus procesos por lo que se consideran con el nivel de imparcialidad requerido (fuentes oficiales ya mencionadas en el apartado anterior)

En cuanto al enfoque utilizado para generar los datos, estos evidencian el nivel de neutralidad adecuado.

Esta realidad genera retos diversos para el desarrollo del sector, mientras que en las localidades rurales dispersas se tienen problemas de acceso y de suministro de servicios, la concentración urbana conlleva problemas de disponibilidad de suelo, con aptitud para generar oferta de vivienda accesible para los grupos de menores ingresos, al encarecerse el terreno y al promoverse mayores densidades en las unidades habitacionales.

Según el conteo de población del INEGI, Hidalgo en el año 2000 contaba con una población de 2'235,591 habitantes; se estima que la población en 2005 será de 2'625,351. Ante el crecimiento de las manchas urbanas en el estado, los problemas de concentración de la población y las actividades económicas, los costos crecientes de la urbanización, la falta de vinculación entre los usos del suelo y las actividades sociales, la profundización de las diferencias entre grupos sociales y entre áreas dentro de la ciudad, surge la necesidad de vincular los conocimientos sobre la producción de los espacios construidos con sus determinantes sociales y económicos. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 10)

## **Credibilidad**

¿Existe confiabilidad en la generación de los datos utilizados para la evidencia, de tal suerte que se pueda depender de ella para el monitoreo, evaluación o valoración del impacto?

Como ya se mencionó anteriormente, los datos utilizados son generados por fuentes confiables, particularmente INEGI y CONAPO, por lo que cuentan con elementos que permiten ser utilizados para el monitoreo, evaluación o valoración de las acciones y políticas implementadas, como puede observarse en el siguiente párrafo.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 1990, de las 367,037 viviendas particulares habitadas en el Estado de Hidalgo, con un promedio de 5.14 ocupantes por vivienda, el 30.0% de las viviendas no tenía acceso a agua potable; el 56.5% carecía de cobertura del saneamiento básico y el 22.6% no tenía acceso a la electricidad. Entre 1990 y 1999 se avanzó aún más en la atención de esta materia reduciéndolos a 20.40%, 34.3%, y 8.1%, respectivamente, con un promedio de ocupantes por vivienda de 4.55. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 10)

### Aplicación general

¿Hay información generalizada sobre el problema y sus posibles soluciones o son sólo casos selectivos o experimentales los que se consideran como evidencia?

El problema de la vivienda y la ocupación del suelo comparten componentes en el territorio nacional, por lo que las políticas y líneas de acción de carácter nacional suelen ser aplicadas en los estados y municipios de manera muy semejante, particularmente porque se etiquetan recursos que lo propician, como lo muestra el siguiente cuadro:

**Tabla 33. Adquisición de Reserva Territorial para Hidalgo**

ACCIÓN	METAS	UNIDAD DE MEDIDA	INVERSIÓN GENERAL	FUENTE DE FINANCIAMIENTO
Adquisición de reserva territorial	825	Hectáreas adquiridas	\$ 247,500,000.00	Federal
				\$79,422,750.00
				Estatad
				\$45,119,250.00
				Municipal
\$29,774,250.00				
INVIDAH				
\$93,183,750.00				
\$247,500,000.00				

Fuente: (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 31)

Lo anterior, no significa que no existan particularidades propias de la entidad, que requieran de estrategias específicas. Sin embargo, en términos generales, se proponen acciones que se desprenden de políticas nacionales y que se aplican en todas las entidades del país.

Tampoco se aprecia una investigación sobre soluciones a las problemáticas planteadas, que hayan sido extraídas de experiencias en otras entidades o incluso otros países.

En consecuencia, podemos decir que existe información generalizada del problema, pero el programa carece de información sobre los resultados de impacto relacionados con las soluciones que se proponen, por lo que se considera parcialmente atendido este elemento.

## **Relevancia**

¿La evidencia es oportuna, sobre el tema, en actualidad e importancia?

El documento integra información oportuna, vigente y relevante sobre el tema, por lo que se considera atendido este elemento, como puede apreciarse en el párrafo siguiente:

El Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 del Gobierno Federal indica que al año 2000 existía un rezago habitacional de 35,714 viviendas y de 69,208 acciones para mejoramiento de la vivienda en el Estado de Hidalgo. Al término del ejercicio 2004 las necesidades totales acumuladas fueron de 82,440 y 103,086 acciones respectivamente. En el período 1999-2005 el Gobierno Estatal obtuvo logros importantes en ambos rubros, 48,123 y 27,606 acciones, reduciéndose el rezago a 34,317 y 75,480 respectivamente. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 13)

## **Disponibilidad**

¿La información utilizada como evidencia existe, es de buena calidad y es posible acceder a ella?

La información empleada es de buena calidad y es posible acceder a ella pues proviene de fuentes oficiales como las que ya se mencionaron (INEGI y CONAPO)

## **Raíz**

La evidencia ¿está basada en la realidad del problema estudiado?

La información contenida en el Programa de Vivienda, proviene mayoritariamente del resultado del levantamiento de la información de los Censos de Población y Vivienda que realiza el INEGI; así como de otros estudios que se fundamentan en Información Oficial.

Sin embargo, cabe mencionar que existen elementos que intervienen en el problema público de la vivienda en Hidalgo planteado de inicio, como ~~la~~ falta de crecimiento ordenado, equilibrado y sustentable en la dotación e infraestructura

básica para las viviendas en la entidad, que genera rezago para ambos polos+ (hablando de la demanda y de la falta de infraestructura), mismos que están ligados al ingreso de las familias y con ello a múltiples variables como el empleo; y por otra parte a la distribución ordenada del territorio y la complejidad de operarlo de manera puntual.

Lo anterior, no significa que la información utilizada como evidencia no parta de la realidad, sino que como se ha mencionado en otros programas, la realidad es multifactorial y no temática.

No obstante, se considera que la evidencia se ajusta a la disposición de información que pretende mostrar la realidad del país y por tanto de la Entidad

### **Aplicabilidad en la práctica**

¿Los funcionarios tienen acceso a la evidencia en un formato útil y la propuesta resultado de la investigación es factible?

Como ya se ha reiterado a lo largo del análisis del Programa Estatal de Vivienda, la información base de los análisis proviene de fuentes oficiales y mayoritariamente del INEGI, por tanto resulta accesible y no se requiere de un formato especial para presentarla o analizarla.

Por otra parte, hablar de la factibilidad del resultado de la investigación, es decir de las acciones a realizar, nos lleva a cuestionar su viabilidad, misma que en el documento, se refiere como riesgo de no cumplimiento.

La construcción de vivienda está correlacionada con la disponibilidad de recursos y la prontitud en la aprobación de los programas. Algunos sufren atraso cuando se aprueban pasado el primer semestre del año y más aún, cuando los recursos son autorizados y liberados casi al finalizar el mismo; esto implica que el programa de un año se inicie en el siguiente, lo que implica reajustes y en ocasiones la cancelación de acciones. Estas deficiencias estructurales dificultan cumplir las metas dentro del año para el que se aprueban los programas. El cumplimiento de metas está supeditado a la suficiencia de reserva territorial. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 48 y 49)

En consecuencia, la aplicabilidad se califica como parcial.

### **c) Capacidad de Análisis de la información**

#### **Integra conocimiento político (información en medios, tendencias de grupos etc.)**

¿Contempla las implicaciones políticas de las acciones planteadas?

El documento carece de un análisis político como tal, sin embargo este elemento resulta indispensable para atender algunas de las propuestas establecidas en el Programa Institucional de Vivienda, tales como:

- Suprimir condonaciones en el pago de derechos y servicios.
- Promover el en seno del Subcomité Sectorial de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda el interés, participación y apoyo de las diversas instancias de gobierno para los programas a cargo del Instituto.
- Aplicar la normatividad en materia de Desarrollo Urbano inserta en los Planes y Programas existentes.
- Privilegiar la adquisición de suelo urbanizable sin afectar mantos acuíferos, al medio ambiente o monumentos y lugares de valor histórico, así como garantizar su sustentabilidad.
- Elaborar estudios de factibilidad para la compra de reserva urbana.
- Procurar la participación de los habitantes de fraccionamientos populares en la construcción de infraestructura y equipamiento.
- Establecer un sistema de prioridades para la atención de los fraccionamientos carentes de urbanización y servicios. (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 29)

En este entendido, se considera parcialmente cubierto este elemento.

#### **Conocimiento Técnico (manejo metodológico de los datos)**

¿Se aprecia una base metodológica para el trabajo de investigación?

Se aprecia un buen manejo de la información estadística para la integración del diagnóstico; sin embargo, no se muestra la metodología para establecer las necesidades de vivienda de nueva creación y el rezago de la misma, así como la estimación del mejoramiento de vivienda; tampoco existe la metodología para estimar la cantidad de suelo urbano necesario para albergar la vivienda.

Por lo que se considera que parcialmente se cubre este requerimiento.

### **Conocimiento práctico (experiencias de lo realizado para la atención del Problema Público)**

¿Se presentan análisis de experiencias similares y las políticas adoptadas?

No existe análisis de experiencias similares y/o políticas internacionales que pudieran tomarse como ejemplo para implementarse o adecuarse a la realidad estatal.

### **Genera una visión integral del Problema Público (análisis integral)**

¿Integra el análisis de la mayor cantidad de posturas y propuestas de solución disponibles?

Pese a que no existe una postura o propuestas de solución a la problemática de vivienda pues lo que se menciona en el Programa Estatal de Vivienda es únicamente la aplicación de los diversos programas o proyectos que existen y que provienen de un marco normativo federal.

Si se realiza un análisis del problema general de la vivienda que mayoritariamente se apoya de los datos a nivel nacional, pero que si concluye en un diagnóstico de la situación de la vivienda en Hidalgo.

Por lo que se considera que parcialmente se cubre este requerimiento.

### **Usa un lenguaje de fácil entendimiento a fin de que cualquier ciudadano comprenda el Problema Público y las acciones a emprender**

¿Realiza una traducción de las investigaciones técnicas a un lenguaje de fácil acceso y comprensión?

El planteamiento para entender y atender la problemática pública en materia de vivienda no presenta las reglas de operación de los programas o proyectos que permita acceder a la ciudadanía para su participación y la toma de decisiones, lo que no permite entender de manera integral cómo se llevará a cabo dicha política.

Por ello y aun cuando el lenguaje que se utiliza es sencillo y fácil de entender, solo cubre parcialmente con este elemento.

**Se integran evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública**

¿Se realiza una evaluación de las buenas prácticas encontradas que fundamenten las propuestas concretas?

En el documento no existe evidencia de evaluaciones a buenas prácticas sobre el Problema Público identificado.

**La política pública define esquemas de evaluación precisos y medibles**

¿Se definen los parámetros y temporalidad para evaluar la eficiencia de las acciones emprendidas para atender el Problema Público expuesto?

El programa presenta un apartado de seguimiento, evaluación y control pero se queda como una idea con buenas intenciones, ya que solo es enunciativo, sin que en el documento se identifique cómo y cuáles serían los mecanismos concretos para evaluar el programa. Sin embargo en los subprogramas contenidos, si se expresan metas concretas.

**Tabla 34. Proyecto: Donación de reserva Territorial, Programa Estatal de Vivienda 2005-2011**

ACCIÓN	METAS	UNIDAD DE MEDIDA	INVERSIÓN GENERAL	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	BENEFICIARIOS
Donación de lotes para reubicados de zonas	100	Lote donado	\$4,800,000.00	ESTATAL	400
				\$ 4,800,000.00	

Fuente: (Secretaría de Obras Públicas, 2005, pág. 32)

Por otro lado, en el apartado de Seguimiento, Control y Evaluación del programa, se menciona que los indicadores cualitativos y cuantitativos serán diseñados por una empresa especializada o mediante la capacitación del personal del Instituto y

dependerá de la disponibilidad de recursos en el corto plazo, como se puede ver en el cuadro siguiente:

**Tabla 35. Diseño y establecimiento de Indicadores 2005-2011, Programa Estatal de Vivienda 2005-2011**

INDICADOR	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Cualitativos y Cuantitativos	Diseño de Indicadores		Aplicación de Indicadores de Gestión	Aplicación de Indicadores de Desempeño	Aplicación de Indicadores de Eficiencia	Aplicación de Indicadores de opinión Pública	

Fuente: Programa Estatal de Vivienda Pág.35

Tomando en cuenta estos elementos, se considera que el programa cumple parcialmente con este elemento.

#### **d) Voluntad Política**

##### **Existe evidencia de la voluntad política para resolver el Problema Público**

¿Las acciones previstas contaron con el apoyo necesario para llevarse a cabo?

Se considera que el hecho de que el plan este decretado ya tiene implícita la voluntad política, al tiempo que no existe evidencia contraria.

Por lo que se considera que el programa cuenta con la voluntad política

#### **e) Uso de la Información Oficial**

¿Existía Información Oficial útil para elaborar un diagnóstico del Problema Público que se pretendía resolver o medir?

En términos de la detección del Problema Público que implica, la alta concentración poblacional en la zona sur del estado (dotación de vivienda nueva), está ligado a un indicador de medición del rezago de vivienda nueva, misma que se puede obtener a través de los datos de vivienda que aportan los censos de población, conteos y algunas encuestas. Particularmente en el cuestionario ampliado del Censo de población se capta un apartado para conocer la tenencia de la vivienda

(propia, en renta, pagándose) y otro apartado para conocer los materiales con los que está construida la vivienda (donde se pueden identificar materiales precarios) así como los servicios básicos de la misma (energía eléctrica, drenaje, agua potable etc.) elementos que aportan información sobre vivienda en rezago.

Paralelamente, la información derivada de los censos de población y de registros administrativos de INFONAVIT, FOVISSSTE, SHF, FONHAPO otorga elementos suficientes para estimar el déficit o superávit de vivienda o mejoramiento de vivienda, problema central de esta política pública, por lo que se considera que existía suficiente oferta de información para entender y brindar alternativas de solución al problema central planteado.

La Información Oficial disponible ¿se utilizó adecuadamente para la fundamentación y/o para la evaluación de la política pública?

El análisis presentado de la información, permite ver un manejo básico de los datos a manera de presentación de cifras y un manejo conceptual intermedio, aunque con algunas lagunas, tal es el caso de la ausencia de metodología utilizada para estimar el rezago y la demanda de vivienda nueva, así como la estimación del mejoramiento de vivienda, su rezago, demanda y la cuantificación del suelo urbano.

Sin embargo, existe un planteamiento general de la información más relevante sobre el Problema Público identificado. Por lo que se considera que se realizó un uso adecuado (suficiente y congruente) de la Información Oficial.

### **Análisis general**

Como ya se ha mencionado, el programa utiliza la Información Oficial y genera en este sentido un diagnóstico genérico del Problema Público, no se desarrolla una propuesta específica de corte local, ya que mayoritariamente se retoman estrategias de programas federales, resulta ambiguo en sus metas y no genera una visión integral del Problema Público, que contemple conocimiento práctico, y el entorno político de la vivienda en Hidalgo.

**Tabla 36. Valores obtenidos por elemento de la EBP para el Programa Estatal de Vivienda 2005-2011**

Requisitos EBP	Características del programa analizado		
	Si lo contempla (Valor 1)	No lo contempla (Valor 0)	Lo contempla Parcialmente (Valor 0.5)
<b>Calidad de los datos</b>			
Precisión	1		
Objetividad	1		
Credibilidad	1		
Aplicación general			0.5
Relevancia	1		
Disponibilidad	1		
Raíz	1		
Aplicabilidad en la práctica			0.5
<b>Subtotal</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
<b>Capacidad de Análisis de la información</b>			
Integra conocimiento político (información en			0.5
Conocimiento Técnico ( manejo metodológico de los datos)			0.5
Conocimiento práctico ( buenas prácticas)		0	
Genera una visión integral del problema público (análisis integral)			0.5
Usa un lenguaje que traduce el análisis aun lenguaje ciudadano			0.5
Existe evidencia del uso de evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública		0	
La política pública define esquemas de evaluación			0.5
<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2.5</b>
<b>Voluntad Política</b>			
Existe evidencia de la voluntad política para	1		
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>3.5</b>
<b>VALOR TOTAL ALCANZADO</b>	<b>10.5/16=65.62%</b>		
<b>Uso de Información Oficial</b>			
Existencia de Información disponible para el problema público		1	
<b>Uso de la Información Oficial disponible</b>		<b>1</b>	

Fuente: Elaboración Propia con base en los criterios y elementos de la EBP

### **3.1.8 Programa Estatal de Educación 2005-2011**

#### **a) Problema Público identificado**

En el documento donde se expone el Programa Estatal de Educación 2005-2011 se hace referencia a las principales directrices del Programa Estatal de Desarrollo 2005-2011, en donde se considera a la educación como el conducto eficaz para coordinar el trabajo del gobierno y sociedad a favor de la obtención de nuevos conocimientos que permitan a la población tener mejores oportunidades de desarrollo humano.

Lo anterior en el entendido de que la educación tiene un impacto de largo plazo, que se pretende consolidar a través de eliminar la deserción escolar, la baja permanencia en ciertos niveles, la falta de recursos para brindar educación a comunidades rurales e indígenas y la desigual gestión educativa en zonas desfavorecidas.

Por lo que se plantea como Problema Público, la falta de estrategias que logren garantizar a los ciudadanos, un desarrollo integral que cubra con un capital humano preparado a través de mayor calidad en la educación, siendo esta el medio para dotar de una mejor vida.

[õ ] la educación como sector estratégico en su conjunto, en cuya calidad institucional se esperan efectos positivos sobre la vida política, económica y social de los hidalguenses. (Secretaría de Educación Pública, 2005, pág. 3).

Del mismo modo, se manifiesta que con la mejora en la educación se puede subsanar el déficit que limita el ejercicio educativo incompleto, intentando a través de la educación dotar de los principios básicos que brinden a los ciudadanos mejores opciones de vida, más allá de solo herramientas para acceder al conocimiento.

[õ ] la educación como un medio estratégico para dirigir los esfuerzos del gobierno y la sociedad a favor del desarrollo de las potencialidades de la población y en la óptima formación del capital humano, que contribuya a la generación de nuevos conocimientos, habilidades y competencias para

promover su trascendencia y acceder a mejores oportunidades de desarrollo humano; es asimismo, la herramienta que puede otorgar en el mediano y largo plazo, la estabilidad, la certeza y el bienestar de los individuos y la presencia de las condiciones para garantizar los valores sociales, democráticos y la justicia social (Secretaría de Educación Pública, 2005, pág. 4)

En el programa, se considera a la educación como el medio pertinente para poder solucionar no solo el desarrollo integral de los ciudadanos, sino también como un potente catalizador para dar por terminado con otro tipo de problemáticas. Entre algunas de ellas: violencia, pobreza y marginación.

De tal modo que se podría impactar de manera positiva la mayor parte de las situaciones que han mantenido al país y al Estado, en el subdesarrollo.

Ya que como es sabido, la apuesta en la educación, pretende el mejoramiento de la oferta laboral y el desarrollo económico, lo que tendría que verse reflejado en una verdadera calidad de vida para sus habitantes.

En el texto se exponen de manera sintética los antecedentes que dieron origen a las agendas educativas de las diferentes entidades del país. Un dato relevante es que no se observa a la educación como un ente aislado del resto de la problemática social, sino como un agente que influyen en distintos ámbitos tales como el desarrollo económico.

[õ ] el papel que juega la educación resulta fundamental para el encaminar los esfuerzos del gobierno y la sociedad en favor del desarrollo de las potencialidades humanas, ya que contribuye a la generación de conocimientos y habilidades para promover su trascendencia y acceder a mejores oportunidades de empleo. [õ ]Las rápidas transformaciones a las que nos obliga la sociedad de la información y el conocimiento exige a nuestras escuelas una revisión permanente de sus funciones, sus procesos y sus alcances a fin de materializar las aspiraciones planteadas anteriormente. (Secretaría de Educación Pública, 2005, pág. 7)

De acuerdo con la visión global expuesta en el Foro Mundial de Educación en Dakar, Senegal, durante el año 2000, se concretó el compromiso por satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de toda la ciudadanía, no únicamente la de los

menores, enunciando a la educación como el medio para transformar a las sociedades. Ante esto, el Estado mexicano integro el Programa Nacional de Educación 2001-2006 bajo tres objetivos específicos:

- Avanzar hacia la equidad en educación,
- Proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos
- Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

(Secretaría de Educación Pública, 2005, pág. 6)

En tanto, el Estado de Hidalgo, retomó dichas directrices, para que en el periodo 2001-2005, el Programa Estatal de Educación contemplará los tres retos internacionales que habrían de considerarse en la gestión de la educación. Sin embargo, a pesar de que en todo el documento, se aborda el problema de la educación viendo a Hidalgo en un entorno nacional para cada uno de los niveles, no se concentra el análisis de dicho problema sobre situaciones particulares de cada entidad, sino más bien, se aborda de manera general.

El 75% de las primarias indígenas son multigrado y se ubican en localidades de difícil acceso, por lo cual reciben beneficios de Programas Compensatorios. En lo que respecta a los docentes, el 80% cubre el perfil profesional y el 20% restante se encuentra en proceso de formación en las instituciones correspondientes. En este sentido, uno de los retos consiste en atender las necesidades de formación de los docentes y directivos para poder superar los logros educativos en relación con la equidad y la calidad. (Secretaría de Educación Pública, 2005, pág. 16)

De acuerdo al programa, en el Estado de Hidalgo, la adopción de esta orientación en la educación ha puesto especial atención sobre la noción de ~~ap~~ aprendizaje para toda la vida, por lo que se asegura, requiere contar con la infraestructura y el personal capacitado, sin embargo, en Hidalgo como en otros estados, ha sido complicado el dotar de acceso a los servicios educativos a toda la población en general, especialmente, por la ubicación geográfica en donde se encuentran ciertas poblaciones, por lo que es importante incursionar de forma activa y constante en la mejora de la calidad educación.

En este contexto, el siguiente párrafo aporta elementos relevantes del Problema Público de la educación en Hidalgo

[õ ] En los últimos años se ha puesto particular atención en la aplicación de estrategias para minimizar los factores que afectan la calidad de los servicios educativos. Tal es el caso de la importancia de programas orientados a combatir la pobreza extrema, mejorar los niveles de salud y dotar de mejores servicios públicos, así como dignificar las condiciones de vida de nuestra población. Sin lugar a dudas, éstos son los principales factores asociados que impactan el proceso de aprendizaje. (Secretaría de Educación Pública, 2005, pág. 8)

En síntesis, podemos decir que el problema de la educación en Hidalgo no se circunscribe a las deficiencias en la infraestructura y a las correspondientes sobre capacitación del personal docente, sino a la falta de estrategias que minimicen los factores que afectan la calidad de los servicios educativos, mismos que están directamente ligados a la calidad de vida de la población.

#### **a) La Calidad de los datos**

##### **Precisión**

La información utilizada como evidencia ¿describe correctamente lo que se pretende hacer?

En el texto donde se describe el Programa Estatal de Educación (PEE), es posible observar la recuperación de diferentes datos para contextualizar las demandas que cada uno de los niveles educativos exige, así como casos particulares, como el de educación especial o indígena.

Lo Anterior, ha permitido construir un diagnóstico de manera general. No por ello, se demerita el hecho de que cada uno de los niveles educativos e instancias vinculadas con la educación son revisadas en el programa. A continuación, se muestra una tabla en donde se ejemplifica el uso de la información en uno de los niveles educativos y como fue respaldada por la consulta de información previa.

**Tabla 37. Problemática de la Educación Primaria Indígena en Hidalgo**

Condición	Problema
Las comunidades indígenas tienen la característica de poseer una variedad de costumbres, tradiciones y lenguas autóctonas que las hace diferentes al resto de la sociedad por ello, en este nivel y modalidad se fortalece el enfoque intercultural bilingüe en la perspectiva que pretende un marco de respeto y tolerancia a la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas.	En el curso escolar 2003-2004 la eficiencia terminal fue de 95.89%. Sin embargo, la calidad de aprendizaje y la adquisición de valores humanos y competencias, aún no logran cubrir las aspiraciones y necesidades individuales y colectivas de las nuevas generaciones.
Situación actual	Retos abordar
La atención a la demanda es cubierta al 100% y abarca 39 municipios, de los cuales 24 son considerados como marginados y 15 de alta marginación. El servicio es proporcionado en 611 escuelas para atender a 46 mil 236 niñas y niños indígenas con 2,587 profesores. La estructura orgánica está conformada por 9 jefaturas de sector, 62 supervisores escolares y 1 representación técnica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar que todos los niños y niñas accedan, permanezcan y concluyan con éxito su educación primaria.</li> <li>• Mejorar los aspectos cualitativos de la educación primaria, garantizando resultados de aprendizaje reconocidos en lectura, escritura, matemáticas y competencias prácticas esenciales.</li> <li>• Velar por que en las escuelas de educación primaria se fortalezca la práctica de valores pueda así asegurarse la convivencia y estabilidad de la sociedad y responder a la diversidad de los sujetos para que se insertan en el ámbito escolar con expectativas heterogéneas.</li> </ul>

Fuente: (Secretaría de Educación Pública, 2005, pág. 16)

De este modo, es posible ver un análisis congruente, que se desagrega consistentemente teniendo como base la información disponible; sin embargo, existen datos, de los que no se menciona la fuente y otros de difícil cuantificación tales como los valores, lo que limita la posibilidad de corroborar la información y demerita el trabajo de análisis de los datos, cuya limitante adicional es una falta de puntualización cuantitativa en los retos.

En consecuencia, se considera parcialmente cubierto este elemento.

### **Objetividad**

¿La fuente utilizada tiene reconocimiento de imparcialidad y el enfoque tomado para generar los datos demuestra neutralidad?

En primera instancia, resulta complicado ubicar las fuentes de consulta que se realizaron para la generación de programa, ya que la mayoría de los datos, no cuentan con el nombre de la fuente de la de la que fueron generados.

En las ocasiones en las que sí se referencia la fuente consultada, se encontró a misma Secretaría de Educación Pública de Hidalgo y algunas otras instancias

igualmente vinculadas con la educación, las cuales no exponen en el documento la metodología, ni anexo donde se pueda encontrar la manera en que fueron producidos los datos, al igual que el nombre de departamento, cuestionario o encuesta según sea el caso, para consultar la información, únicamente se hace la siguiente mención:

Los referentes estadísticos se desglosan en los contenidos de cada nivel educativo y tipo de instituciones que conforman la SEPH (Programa Estatal de Educación 2005-2011, pág.49)

Al ser la SEP la productora de la información que es utilizada en la mayor parte de este programa, resulta parcialmente objetivo el enfoque en que van dirigidos los datos, ya que solo sirven de referencia para descripción de algunos contextos.

### **Credibilidad**

¿Existe confiabilidad en la generación de los datos utilizados para la evidencia, de tal suerte que se pueda depender de ella para el monitoreo, evaluación o valoración del impacto?

A lo largo del documento en el que se muestra el Programa Estatal de Educación (PEE), el uso de los datos de carácter estadístico que fueron retomados han sido utilizados como parte de la evidencia que muestra el contexto actual y el proceso que han atravesado cada uno de los niveles educativos existentes y de nueva creación. Cada uno de los datos que hacen referencia a este aspecto, fue generado en su mayoría por la SEPH. La cual en el discurso planteado en el programa, asume el papel del monitor central, más no único de la evaluación de la educación.

[õ ] la ausencia de políticas integrales de investigación, evaluación educativa e institucional, así como la transparencia y rendición de cuentas, constituyen problemáticas relevantes que no han encontrado respuesta en la expresión de las políticas educativas locales aun cuando se contemplan en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, situación que deja ver que la toma de decisiones no se argumenta desde las investigaciones y evaluaciones desarrolladas. Con este propósito, se espera que las instituciones creadas para ello, el centro de Investigación Educativa y Fortalecimiento Institucional (CIEFI) y el Sistema Estatal de Información y Evaluación Educativa (SEIEE), con el apoyo correspondiente, puedan generar este proceso permanente de mejora continua en todas las instituciones de la SEPH. (Programa Estatal de Educación 2005-2011, pág.24).

Por lo que como tal, no se puede negar la ausencia de instancias designadas a la evaluación y monitoreo de los resultados que conllevan las modificaciones en los planes de educativos.

El propósito central del Sistema Estatal de Información y Evaluación Educativa (SEIEE) es el de contribuir al mejoramiento de la SEPH, mediante la realización de evaluaciones válidas y confiables, difusión amplia y transparente de los resultados de aprendizaje o logro académico de los estudiantes para sustentar el diseño de políticas de mejora de calidad. [õ ]La evaluación deba ser desarrollada por instancias que actúen en forma articulada, formando un verdadero sistema nacional. Sus resultados se difundan de manera oportuna y transparente, para que sea utilizado para apoyar la toma de decisiones de política educativa y las prácticas pedagógicas y de gestión de escuelas y maestros. (Programa Estatal de Educación 2005-2011, pág.24).

Sin embargo, la información que estas instancias conservan, aparénteme no es conocida por la población como se presume, ya que en el documento solo se hace mención de algunos de los datos que evidencian el corto seguimiento que se da a la trayectoria académica de los alumnos, así como docentes, del cual se producen las reflexiones necesarias para conocer el alcance de las fallas o acierto de la aplicación de una determinada estrategia.

Por lo expuesto a lo largo del análisis de este elemento, particularmente lo relacionado a la necesidad de mayor transparencia sobre los procesos metodológicos para la obtención de los datos, se considera parcialmente atendido el elemento de credibilidad.

### **Aplicación general**

¿Hay información generalizada sobre el problema y sus posibles soluciones o son sólo casos selectivos o experimentales los que se consideran como evidencia?

Aunque el documento hace diversos análisis a nivel comparativo entre las entidades del país, en nivel de comparación solo llega a la descripción de indicadores, dando una idea general del Problema Público pero sin otorgar alternativas probadas y sus resultados.

En ese sentido, la información que se maneja en el documento de este programa, tiende a ser general, por lo tanto la comprensión del contexto en el que sitúa el Problema Público que se pretende abordar, no llega a propuestas concretas para el mejoramiento de la calidad en educación, aun cuando muestra una selección de algunos casos para evidenciar los avances que ha tenido el estado de Hidalgo en este aspecto, para entonces luego, justificar los retos que pretende lograr el programa con la modificación de las instancias de educación pública, inversión en la misma así como incentivar a docentes, la sociedad y alumnos a participar en esta ardua tarea por transformar el estatus del país mediante el conocimiento calificado. Como se puede observar en el siguiente párrafo:

Otro de los grandes temas que nos preocupan, es el de la pertinencia, la cual entendemos como la coherencia entre los contenidos curriculares de los programas educativos ofrecidos y las necesidades del entorno [õ ] En nuestra entidad se presentan grandes retos para orientar la oferta educativa; en este sentido, se observa la falta de congruencia de los programas académicos con las necesidades de los diversos sectores; esto es, el 61 por ciento de la matrícula se concentra en las áreas del conocimiento de Ciencias Sociales y Administrativas, así como en Educación y Humanidades, en detrimento de áreas consideradas estratégicas para el desarrollo de la región. (Programa Estatal de Educación 2005-2011, pág.43).

Es por ello, que las posibles soluciones que plantea ante esta problemática el programa quedan cortas para encontrar alternativas de solución al Problema Público planteado, ya que los análisis se quedan en el planteamiento de retos generales que se describen pero no exponen las acciones concretas que se abordaran para minimizar el Problema Público que dicho sea de paso es sumamente complejo.

En este sentido, la aplicación general se considera cubierta solo de manera parcial para este programa.

## Relevancia

¿La evidencia es oportuna, sobre el tema, en actualidad e importancia?

La mayor parte de la información que ha sido presentada en el documento es oportuna y actual, aunque existen datos de los que no se tiene una fecha exacta de su consulta y del origen de los mismos, lo cual no permite conocer que tan oportuna sea la información.

En cuanto a aquella de la que se conoce el origen y trata de develar la situación pasada y actual de la educación en Hidalgo, se integran pocos datos a nivel local, únicamente se hace mención sobre algunos aspectos, sin un vínculo directo y específico a la información del Estado con las cifras a nivel nacional, lo que lleva a obtener un aspecto descriptivo y genérico de parte de la realidad del Problema Público estudiado.

Para el año 2005, Hidalgo cuenta de acuerdo con proyecciones del INEA, con una población de 1 millón 628 mil 750 habitantes de 15 años y más de edad, de los cuales el 51.5%, es decir, 837 mil 370 personas se encuentran en rezago educativo, que por alguna razón no iniciaron o concluyeron sus estudios de Educación Básica. De ellos, 209 mil 600 jóvenes y adultos son analfabetas y representan el 12.9%, lo que ubica a la entidad en el 5º lugar nacional con mayor población que no sabe leer y escribir (Programa Estatal de Educación 2005-2011, pág.47).

Como se puede apreciar en el párrafo anterior, la información estadística es rescatada para describir el contexto del Estado sobre un aspecto particular, sin embargo se omiten otro tipo de fuentes que también están directamente relacionadas con la educación, no solo aquellas bases de datos producidas por las instituciones de educación pública, como por ejemplo los índices creados sobre estas temáticas que también se encontraban disponibles en ese periodo y no fueron consultados.

Es importante reconocer la importancia de la información expuesta en el texto, sin embargo, se omite hablar de algunos temas relevantes como la calidad de la educación impartida, lo cual contribuiría a la comprensión de las causas que afectan los resultados esperados y con ello, encontrar mayores elementos de solución.

De igual manera, la utilización de fuentes de información internas a la dependencia limita la visión comparativa con indicadores nacionales e internacionales que permitan establecer parámetros más objetivos.

Por ejemplo, el Gasto público por alumno en educación superior, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, como se muestra en la siguiente tabla, representa un parámetro que puede ser comparado con otras entidades, incluso con los datos estatales, se puede observar como desde el 2005, año que comprende este programa, hasta 2011, hubo de inicio una disminución y es hasta el final del periodo de este gobierno que se observa un pequeño incremento.

Lo anterior, pudiera parecer incongruente con el discurso del programa y aun cuando no es posible valorar con un indicador la relevancia e impacto de un programa, un dato relevante, lo constituye la voluntad política, y la evidencia de esta, mantiene un nexo muy importante con la distribución de los recursos para los proyectos correspondientes.

**Tabla 38. Gasto público por alumno en educación Superior**

PERIODO	PESOS CONSTANTES A 2012
2004	64,934
2005	64,269
2006	65,416
2007	65,065
2008	64,981
2009	65,937
2010	66,255
2011	68,327

Fuente: SEP. Informe de Labores de la Secretaría de Educación Pública.  
SEP. Bases de datos del formato 911 de educación básica (inicio del ciclo escolar).  
INEGI. Índice Nacional de Precios al Productor.

Por lo que la relevancia general que integra este documento es parcial, ya que existen secciones y aspectos en el documento que se abordan de manera correcta haciendo uso efectivo de la información y en otras ocasiones se descontextualizan los datos, dejando fuera datos como los que se han mostrado anteriormente, que

contribuyen a la explicación de las condiciones del país y estado en cuanto a educación, pues esta depende en buena medida, del presupuesto para ejecutar los programas correspondientes.

### **Disponibilidad**

¿La información utilizada como evidencia existe, es de buena calidad y es posible acceder a ella?

La mayor parte de la información como se ha mencionado es generada por la SEPH, por lo que a pesar de ser información pública no toda resulta de fácil acceso

Adicionalmente, el documento no integra un apartado metodológico, por lo que se desconoce la metodología con la que se obtuvieron los datos, así como se desconoce el medio que será generado para la exposición de los resultados de dicho programa, por lo que no es posible asegurar el acceso a la información por cualquier ciudadano.

Como ejemplo, se mencionan las instancias encargadas del monitoreo y evaluación de las modificaciones educativas en el país y algunas del estado, más no se esclarece dónde puede ser consultados los resultados.

### **Raíz**

La evidencia ¿está basada en la realidad del problema estudiado?

Aun cuando el documento presenta análisis que resultan congruentes con la realidad, en el programa no se integran evidencias del trabajo metodológico para su captación y por tanto validación de su apego a la realidad.

De igual manera y a pesar de que los objetivos plasman a manera de intención los retos que la educación en Hidalgo, existen algunos análisis que se quedan en la superficialidad de las consecuencias y no se va más allá, en la búsqueda de las causas torales.

Cabe mencionar que en algunos casos, se observan planteamientos específicos encaminados a mejorar la calidad de la educación por medio de transformaciones en las condiciones físicas y académicas de las escuelas y docentes como agentes de cambio, elementos que surgen a partir del mismo discurso general que se expone en el programa como intención por invertir e impulsar el desarrollo educativo en el estado:

La Secretaría de Educación Pública de Hidalgo cuenta con financiamientos principalmente de fuentes federal y estatal, el gasto de inversión tanto de infraestructura física como de equipamiento, provienen principalmente del gobierno federal, y en los gastos de operación se conjuntan recursos federales y estatales, variando su proporción según sea el programa escribir (Programa Estatal de Educación 2005-2011, pág.49).

Pese a esos esfuerzos por realizar planteamientos de fondo, el documento concluye reiteradamente sus análisis en elementos presupuestales que si bien ya se ha comentado tienen un peso significativo, no pueden ser los únicos, por lo que se omiten algunos de los principales problemas que se plantean en el programa, para poder realizar todas las mejoras que consecuentemente traerían consigo la calidad en la educación, en conclusión no solo es necesario contar con el presupuesto correcto y suficiente para las diferentes modificaciones que se pretenden:

El Estado de Hidalgo, presenta avances educativos significativos pero aún, tiene fuertes carencias de recursos humanos y financieros: se destina, de acuerdo al presupuesto de egresos de la federación, el 2.33% del presupuesto anual para gasto de operación y el 97.67% restantes para el pago de salarios. Ésta situación presenta un desafío para la gestión pública en un intento por revertir gradualmente esta desventaja para lograr apoyar el desarrollo de reformas estructurales y de proyectos con base en criterios de eficiencia, pertinencia y calidad (Programa Estatal de Educación 2005-2011, pág.49)

De modo que el problema de educación pasa a ser un problema económico, siendo así invisibilizada la relación del Problema Público de la educación con los sectores políticos, económicos, culturales y sociales que conlleva, dejando ver que la evidencia que se presenta como base para el Problema Público escasa y que no expone en su magnitud la complejidad de esta realidad.

Por lo que se considera parcialmente atendido este elemento.

### **Aplicabilidad en la práctica**

¿Los funcionarios tienen acceso a la evidencia en un formato útil y la propuesta resultado de la investigación es factible?

Gran parte de la información contenida en el programa, resulta accesible a cualquier persona dado que es pública, particularmente los registros administrativos que se encuentran publicados en los Anuarios Estadísticos que publica el INEGI, Sin embargo, si se desea confrontar un dato concreto, esto resulta complejo, dado que un porcentaje cercano al 30% de los datos carece de fuente específica.

Ahora bien uno de los objetivos del Programa Estatal de Educación 2005-2011 es conjuntar la información de los gobiernos locales y con ello buscar estrategias específicas para cada población, de tal manera que la información pueda servir a los funcionarios para realizar estrategias y consolidar diferentes indicadores o reformularlos lo cual técnicamente resulta factible, pero operativamente implica un gran reto, debido al volumen y complejidad del sector.

Aunque, es importante señalar que el programa contempla este tipo de inconvenientes, para los que pretende la creación de programas estratégicos que desarrollen herramientas, cuyo fin sea dar origen a un sistema integral de información tanto administrativa, como financiera y estadística de manera confiable.

A partir de una visión de sistema, se realizará el seguimiento, control y evaluación de los avances de los programas estratégicos. [õ ] la formulación de un sistema de indicadores del desempeño académico de alumnos y profesores y, del desempeño institucional; que sirva como base para el diseño y operación de un sistema para la evaluación y el seguimiento de los programas y; en su conjunto, aporten datos para el desarrollo de un sistema de rendición de cuentas como parte de un proceso de mejora continua. (Programa Estatal de Educación 2005-2011, pág.49)

Lo cual, develaría los resultados obtenidos de manera especializada sobre cada uno de los objetivos planteados en el programa, ya que como muestra la investigación realizada en este programa, hasta ese momento no existían bases de datos que cumplieran con estos objetivos.

Las herramientas para el seguimiento, evaluación y control, que se aplicarán para verificar los avances son: Construir bases de datos, cuantitativos y cualitativos, sobre aspectos relacionados con la reprobación, deserción, eficiencia terminal, aprovechamiento escolar, desempeño profesional, formación docente, entre otros, que permitan tener un panorama general de la situación educativa en las instituciones del sector. Publicar regularmente informes de situación sobre el estado de la enseñanza, el aprendizaje y la gestión, basándose en el conjunto de informaciones disponibles (Programa Estatal de Educación 2005-2011, pág.49)

Lo cual puede explicar parte de las limitaciones en la conceptualización de las metas ligadas al programa, como se muestra en el siguiente cuadro:

**Tabla 39. Limitación en las metas del Programa Estatal de Educación 2005-2013**

Meta	Observación
Asegurar la articulación formativa entre los niveles educativos de la educación básica y con la educación media superior y superior.	No cumple con parámetros que permitan medirla, adicionalmente el programa solo contempla al número de alumnos ingresados y egresados de los niveles educativos como variable.
Asegurar el acceso a todas las personas que demanden el ingreso a educación superior, media superior y capacitación para el trabajo y fomentar que culminen sus estudios en los tiempos previstos mejorando la calidad y la pertinencia de los servicios educativos en un esquema de educación integral.	No cumple con parámetros que permitan medirla y el programa solo integra como variable el número de egresados de educación media superior
consolidar una planta académica con formación docente, actualizada, que cuente con competencias y habilidades para propiciar experiencias de aprendizaje significativo en educación básica, media superior y superior	No cumple con parámetros que permitan medirla y el programa no integra información sobre lo que se pretende
Ampliar y mejorar los servicios de educación básica para jóvenes y adultos, que se encuentren en condiciones de rezago educativo, de manera que se atienda la demanda educativa que este sector requiere con equidad y pertinencia.	No cumple con parámetros que permitan medirla.

Fuente: Elaboración propia, con información del Programa Estatal de Educación 2005-2011

En congruencia con lo que se ha explicado en este apartado, se considera que se cumple parcialmente con este elemento.

## **a) Capacidad de Análisis de la información**

**Integra conocimiento político (información en medios, tendencias de grupos etc.)**

¿Contempla las implicaciones políticas de las acciones planteadas?

En el documento no se contempla este tipo de análisis.

**Conocimiento Técnico (manejo metodológico de los datos)**

¿Se aprecia una base metodológica para el trabajo de investigación?

A lo largo del análisis de este programa se hizo hincapié en la falta de sustento técnico metodológico para gran parte de la información contenida en él y que en su mayoría proviene de fuentes internas a la dependencia.

No obstante, debe reconocerse que en los datos consultados para la construcción de los retos que pretende este programa, se utilizan distintos indicadores y en general el programa se sustenta en múltiples variables estadísticas, sin embargo, el documento no permite validar la solidez metodológica, misma que probablemente exista, pero que no se integra al documento y por tanto no se puede dar certeza de su existencia, tal es el caso del siguiente párrafo:

Una revisión de nuestros indicadores en educación media superior y superior nos muestra que, como entidad, aún nos encontramos con algunos índices por debajo de la media nacional (Programa Estatal de Educación 2005-2011, pág.8).

En la cita anterior, se hace mención a los indicadores de educación media superior y superior+para los que la entidad no cubre los estándares suficientes mismos que no se especifican y pudieran ser varios con situaciones de análisis diferentes, por ejemplo, de acuerdo con el índice denominado Tasa neta de cobertura en educación media superior, publicado por el INEGI, en el 2005. El estado de Hidalgo se encontraba en el doceavo lugar nacional en cuanto a cobertura de educación superior con un 47.90 % de la matrícula contenida en el rango de edad típica para

un nivel educativo, con respecto a la población de ese mismo rango de edad, 4.2% por encima de la media Nacional de 43.7%.

Lo que no significa que la aseveración contenida en el programa sea incorrecta, pero su generalización y ambigüedad limitan un adecuado análisis.

En este contexto y a fin de no ser radicales en una posición contraria, se considera parcialmente cubierto este elemento.

### **Conocimiento práctico (experiencias de lo realizado para la atención del Problema Público)**

¿Se presentan análisis de experiencias similares y las políticas adoptadas?

Para este programa, se exponen comparativos nacionales en cuanto a resultados y experiencias basadas en las políticas aplicadas de administraciones anteriores en la Entidad, en donde se considera el problema de educación pública como uno de los principales elementos obligatorios que deben ser parte de la agenda del Estado.

Congruentes con esta declaración y con el estado que guardaba la educación en el país, el Gobierno Mexicano adoptó en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 tres objetivos estratégicos [õ ] En el caso del Estado de Hidalgo, dichas orientaciones fueron recogidas en el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005 y en el Programa Estatal de Educación 2001-2005, en donde se establecieron objetivos de desarrollo económico, político y social respecto al primero y tres retos fundamentales en todos los niveles y modalidades de educación en el estado: Cobertura, Calidad y Gestión, respecto al segundo. (Programa Estatal de Educación 2005-2011, pág.7).

De tal modo que la información consultada como antecedente a la creación de este programa, facilitó la ubicación de ciertos elementos que develan problemas puntuales de la entidad.

[õ ]Es por ello que en los últimos años se puso particular énfasis en la aplicación de estrategias para minimizar los factores que afectan la calidad de los servicios educativos. Tal es el caso de la importancia de programas orientados a combatir la pobreza extrema, mejorar los niveles de salud y dotar de mejores servicios públicos, así como dignificar las condiciones de vida de nuestra población (Programa Estatal de Educación 2005-2011, pág.8).

Como puede observarse, se logra identificar la existencia de una investigación acerca de programas y estrategias, particularmente en términos de los estándares internacionales de educación y los retos que le representan a la Entidad. Lamentablemente en el documento no se plasman como tal y no se logran vincular con otro tipo de experiencias más concretas que puedan enriquecer el análisis y con ello contribuir de manera más directa a la disminución de este problema. Por lo que se considera parcialmente cubierto este elemento.

### **Genera una visión integral del Problema Público (análisis integral)**

¿Integra el análisis de la mayor cantidad de posturas y propuestas de solución disponibles?

Como ya se abordó en el punto anterior, el documento no logra ese dialogo entre experiencias, resultados y posturas desprendidas de ello, solo se hace mención de los retos, metas, objetivos así como estrategias a abordar para contrarrestar el Problema Público, incluso en muchos casos sin exponer claramente los ~~cómo~~ cómo+de este tipo de acciones y su contribución para mejorar la calidad de la educación.

Es importante mencionar, que no por ello el análisis se debe considerar nulo en el acopio de posturas, ya que en sí mismo plantea las propias y como se mencionó estas derivan de diversas experiencias y corrientes internacionales, que aunque no aparecen explícitas en el documento, lo están de manera intrínseca.

En esta nueva exigencia de relaciones, se ha venido trabajando en el análisis y definición de diferentes propuestas y estrategias para mejorar el funcionamiento de la escuela pública con la finalidad de redefinir roles, necesidades y modos de organización que les permitan a las escuelas convertirse en agentes de mejoramiento en la calidad y aumento de la equidad en el sistema; esto es, poner a las instituciones educativas en el centro de atención del sistema educativo. (Secretaría de Educación Pública, 2005, pág. 9)

Por los argumentos antes descritos, se considera parcialmente atendido este elemento.

### **Usa un lenguaje de fácil entendimiento a fin de que cualquier ciudadano comprenda el Problema Público y las acciones a emprender**

¿Realiza una traducción de las investigaciones técnicas a un lenguaje de fácil acceso y comprensión?

A pesar de que el tema educativo parece del dominio general, en el texto se utilizan tecnicismos ligados particularmente a las instancias administrativas o de referentes evaluativos de la educación, lo que en algunas ocasiones limita la comprensión de los planteamientos fundamentales.

Por lo que se considera parcialmente atendido este elemento.

### **Se integran evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública**

¿Se realiza una evaluación de las buenas prácticas encontradas que fundamenten las propuestas concretas?

Como ya se aclaró en otro elemento analizado, aun cuando resulta evidente que detrás de las políticas planteadas se encuentran experiencias en otros estados o países, estas no se plasman como tal, lo que se expone son datos sobre el origen de surgimiento de programas anteriores a este, sin embargo en la mayoría de los casos, no se realiza una evaluación precisa que permita identificar su eficacia en la atención del Problema Público que nos ocupa.

Por ello, se considera parcialmente atendido el elemento.

### **La política pública define esquemas de evaluación precisos y medibles**

¿Se definen los parámetros y temporalidad para evaluar la eficiencia de las acciones emprendidas para atender el Problema Público expuesto?

Los parámetros se centran exclusivamente en la rendición de cuentas, dicho control responde en gran medida a elementos externos y por el otro lado, se considera la evaluación de los docentes y del logro de los alumnos, de esta manera se pretende

una evaluación integral, donde no se convierta en un control totalitario, sino en un aspecto participativo por parte de todos los miembros.

En el apartado 6 titulado ~~M~~Mecanismos de Seguimiento, Control y Evaluación del Programa+, se consideran disantos aspectos para evaluar el Plan, desde trabajos colegiados, foros y consultas por medio de internet, hasta una evaluación automatizada que se enfoca en base de datos de corte cuantitativo y cualitativo que permitan agilizar la información y sintetizarlas por medio de ejercicios estadísticos. Otro punto son las evaluaciones que se aplicaran a los alumnos y por último el control presupuestal. Pese a estos puntos no se alude a una temporalidad, de nueva cuenta es muy general.

Como se pudo observar en el trascurso del análisis de este programa, las metas planteadas no permiten un adecuado esquema de evaluación que permita valorar su cumplimiento e impacto, aquí algunos ejemplos:

- Establecer el Sistema Estatal de Formación y Superación Docente en Educación Básica al 2006.
- Lograr que las escuelas normales construyan y desarrollen de manera eficiente su proyecto educativo institucional conforme a los propósitos del PROMIN.
- Consolidar una política y programa para el desarrollo de la investigación educativa al 2006. (Secretaria de Educación Pública, 2005, págs. 61,62 y 64)

En consecuencia, no se considera atendido el elemento.

#### **d) Voluntad Política**

##### **Existe evidencia de la voluntad política para resolver el Problema Público**

¿Las acciones previstas contaron con el apoyo necesario para llevarse a cabo?

A lo largo del documento se enfatiza la necesidad y urgencia de resolver el problema y se hace evidente la voluntad política e incluso la participación de diferentes instituciones para resolverlo y pese a la ambigüedad de las metas, y la incongruencia con la distribución de montos presupuestales particularmente en materia de educación superior, los resultados de la mayoría de los indicadores de

2005 a 2011 resultaron congruentes con el discurso político. Por lo que se considera atendido el elemento.

#### **e) Uso de la Información Oficial**

##### **¿Existía Información Oficial útil para elaborar un diagnóstico del Problema Público que se pretendía resolver o medir?**

Efectivamente, existía Información Oficial útil, misma que en el programa se limitó a la producida de manera interna y algunos indicadores a nivel internacional (Foro Mundial de Educación en Dakar, Senegal, que se realizó en el año 2000);

Sin embargo, a lo largo del Programa Estatal de Educación 2005-2011 no aparecen datos duros, sino que se da por hecho la situación; se habla de indicadores de educación media superior se encuentran por debajo de la media nacional pero se omiten tales cifras. Es hasta cuando se alude a Educación para Adultos donde se recuperan los datos ofrecidos por el INEA y donde se puede ver el desarrollo del analfabetismo en la entidad mediante datos puntuales e incluso se comparan con los datos ofrecidos por la UNESCO. Además, se contextualiza con datos nacionales sobre cobertura, deserción, eficiencia terminal, reprobación.

De esta manera poco a poco se sitúa la entidad con respecto al país, se realiza un recorrido por cada uno de los niveles educativos e incluso por zonas regionales o municipios, lo cual permite comprender la realidad del problema y con ello sale a la luz los elementos puntuales donde el Estado de Hidalgo debe resolver, tales como: la pobreza o la desigualdad social de género que irremediablemente afectan la educación, es decir, la educación no es un elemento aislado sino que es afectado por más problemas sociales que valdría la pena considerar para dimensionar el Problema Público.

La Información Oficial disponible ¿se utilizó para la fundamentación y/o para la evaluación de la política pública?

La manera en que los datos son organizados permite comprender las áreas que más urgencia tiene el Estado por resolver y se considera la posibilidad de cambiar en la evaluación de la política distintos puntos que se desprenderán de la actualización estadístico de los indicadores. Esto es un poco ambiguo, ya que no se establecen de forma clara dichos indicadores, sino que se enlista toda la información y poco a poco se acota.

Con ello, cabría decir que la Información Oficial es ocupada a un nivel aceptable, pero se debería considerar otro tipo de información que pueda contextualizar de mejor manera el problema en el estado de Hidalgo, en segundo lugar convendría esquematizar mejor su información y dividirla por aspectos que la política considere urgentes por resolver ya que la información se presenta de una forma muy general.

Sin embargo, para una visión más integral, nuevamente se deja afuera datos relacionados como incidencias o consecuencias de la mala calidad de la educación, así como la inexistencia de la misma entre la población hidalguense. De acuerdo con la Tasa de absorción en educación superior, contenida en el catálogo e indicadores del INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), el estado de Hidalgo contaba con 63.54% de alumnos que han ingresado a la educación superior con respecto a los egresados de los niveles de educación media superior del ciclo inmediato anterior, mientras la media nacional era de 79.90, de tal forma que para el periodo de la creación de este programa ya se contaba con una idea general de este déficit.

### **Análisis general**

En conclusión, el Programa Estatal de Educación tiene como principal fin brindar a la población educación de calidad que permite a la misma alcanzar capacidades valores y habilidades, que le permitan ser competitivo para alcanzar mayores estándares en su estilo de vida. Para ello, el programa surge principalmente más

que por problemas puntuales del estado de Hidalgo, se crea como una respuesta a las demandas internacionales que han determinado ciertos parámetros para poder reconocer el desarrollo de un país.

El programa aquí presentado no cuenta con claridad en cuanto a metas concretas, a pesar de que desglosa cuidadosamente cada una de las principales instancias que participan en los diferentes niveles y los retos que cada una de ellas enfrenta, el uso que se le da a la información estadística consultada es escaso, ya que da espacio a hacer deducciones sobre las posibles soluciones que traerían esas estrategias, omitiendo datos importantes que también pudieron ser consultados en ese periodo, de modo que en su mayoría los datos mencionados son descriptivos más no logran vincularse correctamente con el verdadero Problema Público. Precisamente porque este se limita a la modificación y transformación, de infraestructura, instancias, planes de estudios, instituciones para monitoreo y evolución entre otros más, pero no se aterriza el verdadero objetivo con el que están siendo modificados más que para justificar el estar cumpliendo con las demandas de equidad, competitividad, mejora y crecimiento de calidad en la educación.

Un dato relevante es que a pesar de que el programa no contempló metas concretas y no se observaba un esquema de seguimiento específico, varios de los indicadores ligados a la educación se mejoraron en el periodo 2005- 2011 particularmente los ligados con cobertura escolar hasta nivel bachillerato, los grandes pendientes fueron el rezago educativo y la educación superior donde los avances fueron mínimos.

Muy probablemente esto se debe a las estrategias internacionales y a nivel federal que se llevaron a cabo durante este periodo, aunque debe reconocerse que si bien se impulsaron en todo el país, en Hidalgo pudieron tener buena receptividad.

**Tabla 40. Valores obtenidos por elemento de la EBP para el Programa Estatal de Educación 2005-2011**

Requisitos EBP	Características del programa analizado		
	Si lo contempla (Valor 1)	No lo contempla (Valor 0)	Lo contempla Parcialmente (Valor 0.5)
<b>Calidad de los datos</b>			
Precisión			0.5
Objetividad			0.5
Credibilidad			0.5
Aplicación general			0.5
Relevancia			0.5
Disponibilidad			0.5
Raíz			0.5
Aplicabilidad en la práctica			0.5
<b>Subtotal</b>			<b>4</b>
<b>Capacidad de Análisis de la información</b>			
Integra conocimiento político (información en			0
Conocimiento Técnico ( manejo metodológico de los datos)			0.5
Conocimiento práctico ( buenas prácticas)			0.5
Genera una visión integral del problema público (análisis integral)			0.5
Usa un lenguaje que traduce el análisis aun lenguaje ciudadano			0.5
Existe evidencia del uso de evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública			0.5
La política pública define esquemas de evaluación		0	
<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2.5</b>
<b>Voluntad Política</b>			
Existe evidencia de la voluntad política para	1		
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>6.5</b>
<b>VALOR TOTAL ALCANZADO</b>	<b>7.5/16=46.87%</b>		
<b>Uso de Información Oficial</b>			
Existencia de Información disponible para el problema público		1	
<b>Uso de la Información Oficial disponible</b>		<b>0.5</b>	

Fuente: Elaboración Propia con base en los criterios y elementos de la EBP

### **3.1.9 Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011**

#### **a) Problema Público identificado**

A lo largo de la exposición de lo que plantea como Problema Público el Programa Estatal de Seguridad Pública en el estado de Hidalgo, se encuentra identificado el aumento de la incidencia delictiva y la inseguridad, sin embargo, no por esto se expone la complejidad de dicho problema, puesto que al hacer alusión a ello se justifica la propuesta del programa como una solución a nivel local un tanto alejada de la situación nacional que también comparte la misma problemática.

Parte de la argumentación que se muestra como justificación de la creación de este programa, así como de ciertas instancias, asegura partir de tres condiciones fundamentales para la erradicación de los problemas en materia de seguridad que aquejan al Estado. Primeramente, a través de la elaboración de un diagnóstico sobre el comportamiento de la incidencia delictiva durante los últimos años, a partir de ello, se pretenden identificar las causas que durante cierto periodo han influido en el aumento del comportamiento delictivo, para con esto establecer las acciones y estrategias pertinentes que permitan revertir o prevenir estos problemas.

La realización de este diagnóstico se basa en la consideración de algunos datos donde se analiza superficialmente la problemática en los siguientes apartados: incidencia delictiva, seguridad escolar, tránsito, profesionalización, recursos humanos, equipamiento, participación ciudadana, instancias de coordinación, tecnología e información, asistencia a víctimas del delito y policía complementaria, utilizando información estadística de fuentes oficiales, tales como: INEGI, Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo, Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito y C4.

Algunas de las referencias estadísticas que se utilizan, no están referidas a una fuente, fecha o periodo de ocurrencia, por lo que se descontextualizan los datos recuperados y con ello, la argumentación del diagnóstico que se realizó.

Lo anterior, limita considerablemente la concepción del Problema Público, generando un análisis escueto que contradice el objetivo del programa, mismo que pretende conseguir un diagnóstico integral que erradique la violencia en el Estado.

En términos de lo planteado en el programa, existen inconsistencias sobre la conceptualización del Problema Público, lo que lleva por un lado a reconocer que en materia de seguridad pública, hablamos de un Problema Público que no es exclusivo de Hidalgo y que implica el incremento en la violencia y por el otro lado este problema se minimiza al aterrizar en las posibles acciones en el Estado, acotando esta realidad solo alrededor del componente delictivo. Por consiguiente y para fines de este trabajo, se identifica como Problema Público para el Programa Estatal de Seguridad Pública del Estado de Hidalgo, al incremento del comportamiento delictivo en la Entidad, lo que cabe mencionar deja de lado elementos que forman parte importante de este fenómeno.

#### **b) La Calidad de los datos**

Los indicadores que se utilizan, tienen una relación directa con el Problema Público, sin embargo, existen mayoritariamente datos o información interna o relacionada con el funcionamiento de control administrativo de la Secretaría de Seguridad Pública, que aun cuando tiene impacto con la atención del Problema Público, no constituye el único, ni el más relevante conjunto de indicadores para el Problema Público estudiado.

De este modo, las referencias cuantitativas que fueron utilizadas para la realización de dicho programa en repetidas ocasiones demostraron ser solo menciones de datos, a los que no se les aplicó un análisis, cuyo propósito parece ser, evidenciar el aumento del índice delictivo a nivel nacional y en pocas ocasiones estatal.

Lo que implica no poder tener una visión más acercada a la realidad del problema de la seguridad pública en Hidalgo, por lo tanto, algunos de los indicadores que se mencionan como importantes ejes a identificar omiten particularidades de la entidad.

Dentro de la descripción de los antecedentes y contexto de la Entidad en materia de seguridad, se exponen diferentes elementos que le permiten justificar a este programa la instauración de nuevas instancias que se encarguen de las tareas que presumiblemente serán solventadas con esta instancia.

De acuerdo con este programa durante el año 2001 desde el inicio del Instituto de Formación, Actualización y Capacitación en Seguridad Pública, se impartieron:

En 53 meses, se efectuaron 365 cursos y talleres, para un total de 22,419 horas-clase. La asistencia acumulada fue de 10,438 elementos operativos de la policía preventiva estatal y municipal, de la policía ministerial y de seguridad y custodia penitenciaria. En promedio, cada miembro de los cuerpos de seguridad del Estado ha recibido 196 horas clase de materias teóricas y teórico prácticas, cada año. La experiencia obtenida, permite afirmar que dicha capacitación resulta cara. (Secretaría de Seguridad Pública, 2005, pág. 12)

Con ello, es posible apreciar que el indicador de baja profesionalización del personal encargado de la seguridad del Estado constituye un problema que fue atendido de primera mano proporcionando capacitación al personal, pese a esto no fue suficiente para erradicar los problemas de seguridad, debido a que dicha capacitación excedía el financiamiento y coordinación de cursos entre las diferentes instancias de seguridad por lo que el programa plantea como solución:

Si existiera una sola bolsa de recursos financieros para el pago de tales eventos, manejada centralmente por la Secretaría de Seguridad Pública, el Instituto podría ofrecer el curso del que se trate, sin diferenciar si son policías preventivos, municipales, custodios, etc., con lo que se abatirían sensiblemente los costos. (Secretaría de Seguridad Pública, 2005)

Por lo tanto en su mayoría, los indicadores a los que se atribuía el problema de seguridad recaen principalmente en el déficit del cuerpo administrativo encargado de esta área, debido principalmente a la falta de presupuesto, infraestructura, tecnología y de coordinación con otras instituciones de la misma área, así como corrupción, falta de confianza de la ciudadanía hacia las instancias de seguridad

pública, la falta de personal y educación de este, para poder atender con eficacia y eficiencia la situación actual en la entidad, como se ha mencionado en el ejemplo anterior.

Por tanto, se alude a estos elementos como las causas de las deficiencias por las que el Estado no pudo cubrir en otro momento sus metas para disminuir y prevenir el gran aumento de comportamientos delictivos en Hidalgo que se exponen en los datos duros que se presentan en este programa.

### **Precisión**

La información utilizada como evidencia ¿describe correctamente lo que se pretende hacer?

Mucha de la información presentada en este programa no corresponde a la cita correcta de la institución que de la que fue obtenida, lo cual dificulta la comprensión y confianza en la argumentación que da el programa, para el diagnóstico previo que se ha realizado a la toma de decisiones efectiva que disminuya el índice delictivo.

A lo largo del texto es posible observar como se muestra información en materia de seguridad del estado de Hidalgo, pero no se hace referencia al uso que se le dio a esta información, ni la relación causal o posible vínculo con las consecuencias en el terreno local.

Por mencionar un ejemplo, uno de los argumentos que sostiene el programa es que debido al aumento de homicidios y otro tipo de delitos en los municipios del Estado en los últimos años, es prudente la creación de un cuerpo administrativo que se enfoque en hacer más eficiente el trabajo de las instancias de seguridad pública y que apoye con ayudada de la participación de la ciudadanía la prevención y disminución de los delitos. De acuerdo con las fuentes del programa:

La incidencia delictiva ha ido variando en el tiempo. Las denuncias registradas pasaron de 18,498 en el año 2000 a 27,744 en el 2004. En términos porcentuales, del 2000 al 2001 creció 19.3%, mientras que para el 2002, se mantuvo prácticamente igual; del 2002 al 2003, el crecimiento fue 12.3% y de 2003 a 2004, de 12.4%. Durante 2004, las denuncias de delitos de alto impacto en el estado fueron: robo en sus diferentes modalidades, 6,569, 7% del total de denuncias; lesiones, 5,906, 3%; homicidios, 351, 3% y violaciones, 315, 4%. La

media estatal de denuncias por cada 10 mil habitantes en ese año fue de 116 delitos, encontrándose 14 municipios por encima de tal cifra, con el 72.8% de los delitos denunciados. (Secretaría de Seguridad Pública, 2005, pág. 13)

Sin embargo, la solución propuesta fue la implantación de un Comité Estatal de Consulta y Participación de la Comunidad en Seguridad Pública, mismo que fue impulsado de 2001 hasta 2003 a nivel municipal, sin obtener los resultados esperados debido a que la población desconocía la existencia de este comité.

De este modo, se evidencia que el uso de la información obtenida de algunas instituciones ha servido para mostrar parcialmente la situación que prevalecía en el Estado en materia de seguridad.

Es decir, que el uso de información que se presenta en el documento, se mantiene en un nivel descriptivo, sin evidenciarse un proceso que posibilite el análisis de las causas particulares que corresponden al contexto del Estado de Hidalgo a diferencia de otras entidades, su relación con el contexto nacional y las medidas que se han implementado con respecto a ello, así como justificar correctamente las acciones que se llevaran a cabo.

Por tanto, se considera que la precisión en el programa se cubre parcialmente

### **Objetividad**

¿La fuente utilizada tiene reconocimiento de imparcialidad y el enfoque tomado para generar los datos demuestra neutralidad?

En cuanto a objetividad, resulta complicado valorarla, ya que al realizarse una interpretación descontextualizada de la situación nacional, así como de la consulta de datos aparentemente centrada en aspectos obvios sobre información de seguridad en el estado de Hidalgo, resulta poco confiable la elaboración del diagnóstico realizado para este programa, ya que incluso en el mismo, se reconoce que algunos de los problemas que han llevado al aumento de la delincuencia en

este estado, son precisamente fallas como la generación de la cultura de la prevención del delito que se intenta retomar para acabar con el mismo problema.

Lo anterior aunado a que en muchos casos se omite un análisis como tal, ya que los datos aparecen sin una interpenetración, sin embargo al ligarla con las acciones propuestas, estas no necesariamente mantienen una relación congruente, por lo que se considera que se cumple medianamente con la objetividad requerida en el programa.

### **Credibilidad**

¿Existe confiabilidad en la generación de los datos utilizados para la evidencia, de tal suerte que se pueda depender de ella para el monitoreo, evaluación o valoración del impacto?

Dentro de las fuentes de datos que fueron consultadas para la generación de este programa se encontraban algunas de ellas como organismos autónomos al gobierno estatal, lo que implica una mayor confiabilidad en la generación de los datos en cuanto a la publicación y el uso de los mismos, con respecto al Instituto Nacional de Estadística y Geografía que forma parte de las fuentes de este programa, su metodología y reconocimiento internacional, le dan es carácter (confiabilidad)

Ahora bien, en cuanto a los datos proporcionados por fuentes como Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo, la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito y C4, aunque son generados por una fuente oficial, para algunos de estos indicadores, se desconoce el procedimiento metodológico con el que se administra y organiza dicha información.

Lo que dificulta la validación de su calidad, su acceso y disponibilidad oportuna para la medición y evaluación de los avances en las metas previstas.

Esto sin lugar a dudas, dificulta la participación ciudadana, elemento que el programa privilegia como factor contundente para de éxito. Dentro del mensaje institucional se hace referencia de la siguiente manera:

Como respuesta inmediata, el Ejecutivo Estatal presentó su propuesta de Programa de Gobierno, en el documento titulado "Maldonado, Hacia una Estrategia de Desarrollo", [ ] La sociedad y otras instituciones públicas previenen cuando impulsan la cultura de la prevención del delito, los accidentes (que suelen culminar en delitos culposos) y las adicciones (sobre todo al alcohol y las drogas) que propician los ilícitos. Pero también previenen cuando denuncian, cuando están al tanto de lo que hacen las autoridades encargadas de la seguridad pública y cuando otorgan reconocimientos al buen desempeño de los integrantes de éstas o, incluso, cuando critican su actuación. (Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011, pág. 6).

De esta manera es posible vislumbrar como se pretende a través de la cultura preventiva en la población disminuir el aumento de los actos delictivos, sin embargo, en el mismo programa se reconoce como se ha ya mencionado, el fracaso de ciertas instancias encargadas de la difusión o administración de generar este tipo de cultura entre los ciudadanos. Por lo que algunos de los objetivos que se plantean en el programa se encuentran en un valor intermedio para poder ser creíbles, ya que dentro de los objetivos que se propone este programa están:

- Culturizar a la sociedad en materia de prevención del delito.
  - Orientar a las comunidades escolares sobre prevención del delito.
  - Creación de casetas móviles de seguridad en la región Huasteca.
  - Incidir en la conducta de la comunidad escolar, buscando disminuir la violencia, los delitos y el consumo de drogas.
  - Practicar la cultura de la denuncia de los hechos ilícitos que se dan en el entorno educativo.
- (Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011, pág. 23-22).

Objetivos que hacen referencia a la producción de esa cultura de la prevención, sin dar elementos que permitan identificar las mejoras que se pretenden llevar a cabo para obtener resultados diferentes a los ya obtenidos con las mismas estrategias, tal como se menciona en el documento del programa con respecto al servicio telefónico de emergencia 066.

El Servicio Telefónico de Emergencia 066 da cobertura oficial en 19 municipios, brindando el servicio a alrededor de 733 mil habitantes, lo que representa 33% de la población total del Estado de Hidalgo. Se requiere más equipo tecnológico e infraestructura, a efecto de ampliar el servicio a otras regiones de la entidad. En cuanto a la información, se debe señalar que el valor asignado a ella ha sido limitado. Esto ha convertido la concepción, instrumentación y desarrollo de los sistemas de información, a meros procesos de registro y colección de datos. (Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011, pág. 14).

En este sentido, no es posible considerarla totalmente creíble aunque la información recuperada de algunas de sus fuentes sea real, puesto se contradice con las evidencias factibles de la situación actual del estado en materia de seguridad.

### **Aplicación general**

¿Hay información generalizada sobre el problema y sus posibles soluciones o son sólo casos selectivos o experimentales los que se consideran como evidencia?

El programa no logra integrar analíticamente la información recabada, ya que aborda cada uno de los datos a los que se refiere por separado y de manera general. Solo se hacen mención de algunos de los elementos cuantitativos que indican y evidencia el aumento de comportamientos delictivos en el estado, no obstante, sí es posible observar casos concretos dentro de los cuales los datos han servido como evidencia de que algunas de las medidas anteriormente tomadas por otro tipo de instituciones y autoridades, mismos que no han generado buenos resultados. Lo que permite al programa establecer algunas de sus metas alcanzar con base al déficit que presentan esas situaciones particulares. Como se puede observar en la capacitación de los elementos de seguridad del estado.

Anteriormente se ejemplificaba el déficit que presenta el personal por falta de financiamiento, cursos, falta de comunicación entre las instancias, infraestructura y demás problemas que impedían el correcto desarrollo de sus labores. Ante dicha situación el programa implementa como estrategia:

- Aplicación de un Sistema de Evaluación del Desempeño del personal de seguridad pública.
- Desarrollo de un sistema de educación a distancia para la formación y capacitación continua del personal de seguridad pública
- Creación de casetas móviles de seguridad en la región Huasteca. (Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011, pág.23).

De este modo el programa presenta una forma parcialmente concreta del uso de información por lo que la aplicación general se califica como intermedia, debido al superficial uso de la información consultada.

### Relevancia

¿La evidencia es oportuna, sobre el tema, en actualidad e importancia?

Efectivamente parte de la información presentada en el programa es de actual importancia y en su momento también lo fue para la creación de dicho programa, sin embargo, el uso que se le dio a la información recabada no fue al 100%, ya que algunos de los problemas que se identifican, prevalecen o se han incrementado, posterior a la implementación del programa.

**Tabla 41. Número de delito de los delincuentes sentenciados en Hidalgo 2000 Æ 2008 por homicidio y año de registro.**

Año de registro	Homicidio
2000	115
2001	127
2002	147
2003	137
2004	119
2005	144
2006	179
2007	207
2008	163

Fuente: INEGI. Estadísticas judiciales en materia penal.

En la tabla anterior es posible observar los datos registrados en cuanto al número de homicidios en el estado de Hidalgo durante los años 2000 al 2008, de los cuales es posible evidenciar como efectivamente el homicidio es uno de los delitos que se

han incrementado en la entidad; tendencia anterior a la creación de este programa y posterior a él.

Sin embargo, la relevancia general puede considerarse parcialmente cubierta, dado que en su momento se analizaron algunos datos que cumplieron con la importancia y la oportunidad sobre el tema central del Problema Público.

### **Disponibilidad**

¿La información utilizada como evidencia existe, es de buena calidad y es posible acceder a ella?

Como se ha demostrado, las fuentes a las que se han recurrido son mayoritariamente consideradas como confiables y con información de calidad, debido al desarrollo metodológico con que se ha trabajado para la recuperación de esa información.

No obstante y como ya se ha mencionado en otros apartados de este análisis, existen datos que son producto de fuentes internas de las que se desconoce su metodología para la recopilación, organización y puesta a disposición de la información considerada en este programa, lo que limita validar su calidad, su acceso y disponibilidad oportuna para la medición y evaluación de los avances en las metas previstas.

Cabe mencionar que parte de la información sobre seguridad pública que hoy se conoce, es en este periodo (2005-2011) se encontraba en proceso de organización y ajuste metodológico, por lo que su acceso aunque era público, no resultaba tan factible como lo es ahora. En este sentido y tomando en cuenta que el programa integra información interna, se considera parcialmente atendido el elemento.

## **Raíz**

La evidencia ¿está basada en la realidad del problema estudiado?

La mayor parte de la evidencia referenciada en este programa está basada en la realidad reflejada en los datos recabados por ciertas instituciones como se muestra a continuación:

Durante el cuarto trimestre de 2004, según INEGI, la tasa de desempleo abierta (TDA) en Hidalgo, fue 3.4%. (Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011, pág.23).

Sin embargo, la omisión de algunos datos así como la interpretación parcial de otros, dificulta el eficiente análisis de los elementos significativos que forman parte del problema de seguridad pública que plantea el programa, tales como: el desarrollo económico de Hidalgo.

El proceso de desarrollo económico que está siguiendo el Estado, ha propiciado la mejoría de los ingresos per cápita de los hidalguenses; consecuentemente, a mayor población más riqueza. Por tanto, no es extraño que la mayor parte de la incidencia delictiva se registre en los municipios con mayor población. (Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011, pág.10).

O en su caso tal como ya se evidencio en otro de los elementos analizados, el comportamiento delictivo finalmente no obtuvo una reducción sobre el número de delitos por homicidio, por el contrario, estos mantuvieron su tendencia a incrementarse durante todo el periodo de vigencia del programa

En este sentido y considerando que el elemento raíz pretende medir si el análisis logró identificar más que los efectos las causas del Problema Público estudiado, podemos decir que para el Programa Estatal de Seguridad Pública, esto se logra de manera parcial.

### **Aplicabilidad en la práctica**

¿Los funcionarios tienen acceso a la evidencia en un formato útil y la propuesta resultado de la investigación es factible?

Los datos de la información que fueron recuperados para este programa, así como la información que concentra sus planteamientos, son accesibles para cualquier

persona que desee consultarlos; por otro lado, las estrategias ante los problemas que presenta el estado en cuestión de seguridad pública que se desean alcanzar no terminan de ser concretas, sino más bien se basan en planteamientos generales.

A continuación una tabla en donde se contraponen algunas las estrategias del programa para dar solución algunas de las problemáticas de seguridad pública en Hidalgo, donde finalmente se analiza los obstáculos que estas podrían presentarse.

**Tabla 42. Aplicabilidad de Estrategias; Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011**

Problema	Estrategia	Factibilidad y Obstáculos
Falta de una cultura de la prevención	Formación de preventólogos para interactuar con padres de familia, maestros y alumnos, reforzando sus valores morales y éticos	No se dan elementos que permitan identificar el ¿Cómo? que la hagan factible.
Alta rotación de su personal en los cuerpo de seguridad pública	Implantación del Sistema de Reclutamiento y Selección de personal en las instituciones de seguridad pública del Estado.	Medianamente factible ya que el que exista un sistema de reclutamiento y selección no garantiza que los criterios den resultado y de ellos no se identifican elementos.
Falta de capacitación e infraestructura para los cuerpos de seguridad pública	Establecimiento del Programa Estratégico de Profesionalización de los integrantes de las instituciones de seguridad pública	Factible, en 2011, fue creado el Instituto de Formación profesional de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado.
Existen fondos mal organizados y distribuidos erróneamente a las intuiciones encargadas de la seguridad	Creación de la Contraloría Social, para la rendición de cuentas en materia de seguridad pública.	Factible. Sin embargo es indispensable se aclaren las acciones y consecuencias de dichas acciones para el buen desarrollo de esta instancia
Aumento del comportamiento delictivo en Hidalgo sin seguimiento	Investigación permanente del fenómeno delictivo	No se dan elementos que permitan identificar el ¿Cómo? que la hagan factible y no se definen los elementos para darle seguimiento y análisis a los datos existentes y generados sobre el tema, que alimenten estas investigaciones

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011

Por lo tanto la aplicabilidad en práctica de este programa se considera parcialmente atendida.

### **c) Capacidad de Análisis de la información**

**Integra conocimiento político (información en medios, tendencias de grupos etc.)** ¿Contempla las implicaciones políticas de las acciones planteadas?

Este documento no contempla este tipo de análisis, ya que únicamente se centra en el corresponder a las necesidades inmediatas de seguridad en el estado, así como informar y proponer al Ejecutivo las acciones a llevarse a cabo para erradicar el problema de inseguridad en la entidad,

**Conocimiento Técnico (manejo metodológico de los datos)**

¿Se aprecia una base metodológica para el trabajo de investigación?

En este documento tampoco es posible encontrar un apartado metodológico en donde se haya basado el diagnóstico y el planteamiento de los objetivos, así como estrategias. A pesar de que se hace uso de información estadística que ha sido trabajada bajo una determinada metodología de acuerdo a la fuente que la elaboro. De este modo se considera que el programa no cumple con este elemento.

**Conocimiento práctico (experiencias de lo realizado para la atención del Problema Público)**

¿Se presentan análisis de experiencias similares y las políticas adoptadas?

Al inicio del documento de este programa se comentan algunos de los antecedentes que hacen referencia a las acciones realizadas en contra de la inseguridad en periodos anteriores.

Al comenzar la administración anterior, se presentó el Programa Estatal de Seguridad Pública 1999-2005. Este programa fue conducido por la Secretaría de Gobierno, dado que la función de seguridad pública le correspondía. La principal dependencia ejecutora fue la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado. (Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011, pág.6).

De modo que se hizo hincapié en algunas de las prácticas que realizó desde ese entonces el estado para disminuir la violencia y que son rescatadas posteriormente en algunas de las estrategias y objetivos de este programa, como se muestra en el siguiente párrafo:

Más adelante, la consolidación del Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública permitió reforzar y emprender nuevas acciones, especialmente las referentes a la promoción de la participación social, mediante los comités de consulta y participación de la comunidad; la red nacional de telecomunicaciones y servicio telefónico de emergencia 066; el sistema nacional de información para la seguridad pública; las dotaciones complementarias no regularizables para personal operativo de la seguridad pública; la profesionalización, a través de la evaluación y certificación del personal, la capacitación básica y la especializada; el equipamiento de corporaciones y la infraestructura para la seguridad pública. . (Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011, pág.6).

En donde se reconoce la contribución de la organización que se planteó para llevar a cabo ciertas tareas como lo fue la Coordinación Interinstitucional Hidalgo-Local y los 4 grupos regionales y 6 intermunicipales, de quienes se presumían una buena sincronización en el intercambio de información en materia de seguridad. A pesar de que este ejercicio realizado en el pasado no haya podido alcanzar del todo a la población total del Estado se identificaron logros puntuales que se retomaron para este programa y pretenden mejorarse. Por lo que este elemento se considera parcialmente atendido,

### **Genera una visión integral del Problema Público (análisis integral)**

¿Integra el análisis de la mayor cantidad de posturas y propuestas de solución disponibles?

El análisis mostrado en el programa es unidireccional en términos de posturas y propuestas de solución, en apariencia como resultado de algunos otros análisis que no se menciona ni existe evidencia de él en el texto del programa. Por lo que se considera que tiene una visión parcial del Problema Público, con datos generales que si bien dan una idea no cumplen con la totalidad de lo requerido para atender este elemento.

## **Usa un lenguaje de fácil entendimiento a fin de que cualquier ciudadano comprenda el Problema Público y las acciones a emprender**

¿Realiza una traducción de las investigaciones técnicas a un lenguaje de fácil acceso y comprensión?

Hablar de un lenguaje ciudadano, no solo se refiere al conjunto de palabras que puedan interpretarse adecuadamente por cualquier persona, sino al conjunto de ideas cuyo planteamiento dejen clara la magnitud del problema que se pretende resolver y las razones por las que las acciones planteadas son las más adecuadas. En este sentido, solo el subprograma que va dirigido a la Readaptación Social se plantea un lenguaje plenamente accesible a la población e ideas claras que permiten el entendimiento general de lo propuesto, aun cuando las metas que establece dicho subprograma son ambiguas porque no menciona la temporalidad y esquemas claros de evaluación.

De igual forma se profundiza muy poco sobre las consecuencias positivas de la realización de este programa por lo que se dificulta aún más la participación ciudadana que se pretende ganar para lograr con éxito los objetivos planteados.

Por tanto, se considera que este programa, no cumple con este elemento.

## **Se integran evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública**

¿Se realiza una evaluación de las buenas prácticas encontradas que fundamenten las propuestas concretas?

El documento en pocas ocasiones hace mención de acciones que se tomaron en el pasado para disminuir el índice de inseguridad en el estado y que parcialmente dieron un resultado, puesto que el mismo Estado reconoce su limitante. Como por ejemplo en la propuesta ya mencionada sobre el servicio telefónico de emergencia 066, este logro darle cobertura a 19 de los municipios del estado pero no a la población completa; sin embargo, este nuevo servicio y estrategia que se ha implementado con anterioridad sigue en uso debido a la facilitación que produjo en

el flujo de información de municipio a otro, que trajo consigo una buena coordinación.

No obstante, contradictoriamente también se devela en que la buena coordinación que se dio entre ciertos municipios gracias a esta estrategia únicamente sigue ocupándose de una parte de la población del estado que puede o no ser un foco importante para el desarrollo de inseguridad en el estado.

Por lo anteriormente expuesto, se considera parcialmente atendido el elemento de integración de buenas prácticas.

### **La política pública define esquemas de evaluación precisos y medibles**

¿Se definen los parámetros y temporalidad para evaluar la eficiencia de las acciones emprendidas para atender el Problema Público expuesto?

En el documento no se exponen de manera específica los mecanismos medibles para los resultados de las acciones del programa, sin embargo se hace alusión a adoptar los correspondientes a nivel nacional.

Aplicar los indicadores de gestión, que en su caso, se convengan con el SNSP, por conducto de las áreas sustantivas, en los anexos técnicos derivados del Convenio de Coordinación respectivo (Secretaría de Seguridad Pública, 2005, pág. 38)

Sin embargo, no se hace mención del desarrollo de algún mecanismo, ni seguimiento que se le daría a estos indicadores para poder conocer el impacto sobre la ciudadanía en cuanto a la falla o acierto de las estrategias definidas. Por lo que se considera parcialmente atendido este elemento.

### **d) Voluntad Política**

#### **Existe evidencia de la voluntad política para resolver el Problema Público**

¿Las acciones previstas contaron con el apoyo necesario para llevarse a cabo?

La primera evidencia de voluntad política para este programa, la constituye su decreto, igualmente la concreción de algunas de las estrategias definidas como la creación del Instituto de Formación profesional de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Hidalgo.

Por lo que se considera que el programa atiende el elemento de manera adecuada.

### **e) Uso de la Información Oficial**

¿Existía Información Oficial útil para elaborar un diagnóstico del Problema Público que se pretendía resolver o medir?

Claramente existía Información Oficial que servía de apoyo para la elaboración de un diagnóstico del problema a abordar; sin embargo, esta información no fue utilizada en su totalidad, ya que únicamente se recuperaron algunos datos poco organizados y desvinculados de algunos de los objetivos del programa. Es decir, en repetidas ocasiones los datos a los que se hicieron referencia en el documento pertenecían a una fuente oficial y confiable, pero no se lograba relacionar con la problemática que se está abordando en cuestión de seguridad, únicamente se describía determinada situación en este aspecto pero no se problematizaba, lo que no concretaba objetivos eficientes para las situaciones particulares del Estado.

Por otra parte, la Información Oficial disponible no se había generado a nivel municipal, lo que agregó elementos para poder hacer un mejor diagnóstico del Problema Público.

La Información Oficial disponible ¿se utilizó para la fundamentación y/o para la evaluación de la política pública?

Se utiliza información estadística de fuentes tales como: INEGI, Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo, Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito y C4.

Sin embargo, después de revisar los anexos del documento donde se expone el programa y los datos que se muestran a lo largo de él, se encontró que la mayor parte de la información hace alusión a datos sobre periodos pasados al que corresponde a este programa, lo cual sirve bien como antecedente para la contextualización del problema, pero omite parte importante de la información disponible, además de no hacer la correcta referencia sobre la institución que pública estos datos.

## **Análisis general**

En conclusión, el Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011 realiza un escueto análisis del verdadero problema que implica la seguridad pública en Hidalgo. En primer lugar, los objetivos y estrategias planteadas por el programa se hacen con base a los usos de información de carácter estadístico de una forma muy superficial y descontextualizada, dejando de lado la situación nacional que comparte el mismo problema.

Es decir, que aun cuando en el análisis de la problemática pública, se mencionan los objetivos generales y específicos, las estrategias y líneas de acción, no se establecen las metas que permitan evaluar las acciones. Por lo que no es posible conocer el impacto que estas van generar sobre la población, ni tampoco se conocería con exactitud los aciertos y los elementos que se deberían replantarse para poder lograr con éxito los objetivos del programa

Al mismo tiempo, se omiten análisis sobre diferencias regionales o municipales que permitan una mejor ubicación y por tanto atención de los problemas en la materia, a pesar de que en algunas ocasiones se hace mención a casos muy puntuales sobre ciertos municipios, esto no ofrece un análisis integral que evidencie el sustento del que se desprendan las estrategias que incidan de manera directa y positiva en la atención del Problema Público a nivel estatal.

**Tabla 43. Valores obtenidos por elemento de la EBP para el Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011**

Requisitos EBP	Características del programa analizado		
	Si lo contempla (Valor 1)	No lo contempla (Valor 0)	Lo contempla Parcialmente (Valor 0.5)
<b>Calidad de los datos</b>			
Precisión			0.5
Objetividad			0.5
Credibilidad			0.5
Aplicación general			0.5
Relevancia			0.5
Disponibilidad			0.5
Raíz			0.5
Aplicabilidad en la práctica			0.5
<b>Subtotal</b>			<b>4</b>
<b>Capacidad de Análisis de la información</b>			
Integra conocimiento político (información en		0	
Conocimiento Técnico ( manejo metodológico de los datos)		0	
Conocimiento práctico ( buenas prácticas)			0.5
Genera una visión integral del problema público (análisis integral)			0.5
Usa un lenguaje que traduce el análisis aun lenguaje ciudadano		0	
Existe evidencia del uso de evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública			0.5
La política pública define esquemas de evaluación			0.5
<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
<b>Voluntad Política</b>			
Existe evidencia de la voluntad política para	1		
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>6</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>6</b>
<b>VALOR TOTAL ALCANZADO</b>	<b>7/16=43.75%</b>		
<b>Uso de Información Oficial</b>			
Existencia de Información disponible para el problema público		1	
<b>Uso de la Información Oficial disponible</b>		<b>0.5</b>	

Fuente: Elaboración Propia con base en los criterios y elementos de la EBP

### **3.1.10 Programa Estatal de Protección Civil 2005-2011 (Secretaría de gobierno)**

#### **a) Problema Público identificado**

En cualquier espacio geográfico, los fenómenos naturales se hacen presentes sin ninguna distinción, por lo que el Programa Estatal de Protección Civil, se convierte en un elemento de planeación relevante.

En él, se ubican los principales riesgos detectados en la Entidad, donde figuran los fenómenos geológicos, producidos principalmente por el uso de suelo que se le ha dado en los diferentes asentamientos rurales o urbanos, en donde los procesos de deforestación así como deslizamientos de suelo han cobrado mayor relevancia. Gracias a la ubicación geográfica de Hidalgo, este cuenta con diferentes tipos de relieve, los cuales, en algunos de sus municipios se han presentado problemas que afectaron directamente a la población, provocando su reubicación.

Sin duda una de las causas de la creciente incidencia de desastres en los diversos municipios tiene que ver con la concentración de la población y de las actividades económicas de zonas urbanas: una de las consecuencias de éste proceso es que una proporción cada vez más grande de la población ocupa una porción más concentrada dentro del territorio, especialmente en centros urbanos. Este proceso de concentración aumenta los riesgos de que un evento afecte a un número mayor de personas, construcciones, infraestructura y actividad económica. (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2005, pág. 7)

Otro de los riesgos característicos del contexto hidalguense, se muestra en los fenómenos hidrometeorológicos, los cuales comprenden lluvias, ciclones, sequías, tormentas eléctricas, altas temperaturas entre otros más. A pesar de que el estado, no pertenece a una zona de mayor incidencia en ciclones tropicales, este es afectado indirectamente por este tipo de fenómeno, ya que las intensas lluvias han llegado a provocar en muchos de sus municipios, desastres como el desborde de ríos que afligen a las localidades cercanas, así como el deslave de cerros. Debido a los cambios climáticos que frecuentemente muestran una constante variación de intensidad y duración, esta entidad presenta daños difíciles de prevenir con anticipación.

Con lo que respecta, a los fenómenos que inciden en las condiciones del Estado en materia de protección civil, se hacen presentes, también aquellos que tiene un vínculo directo con las actividades humanas, entre los que cabe mencionar a los fenómenos químicos y socio-organizativos. Ambas consecuencias del abuso o descuido humano, ya que debido al aumento de población en Hidalgo se ha incrementado el uso de zonas industriales, las cuales son un foco de riesgo importante para el colectivo, debido a que pocas de ellas cuentan con las debidas medidas de seguridad, así como la falta de cultura preventiva que no existe en el estado y que facilita acciones que provoquen el inicio de algún desastre natural, como sucede con los incendios.

Por lo tanto, el Programa de Protección Civil en atención directa del Plan de Desarrollo 2001- 2006, pretende fomentar una mayor capacidad del Estado para poder regular y tratar los fenómenos que afecten a la población, a través de un trabajo coordinado con otras instancias que abarquen el sector social y privado para brindar una ayuda integral a los hidalguenses.

En este contexto, se considera como Problema Público del Programa Estatal de Protección Civil, a la vulnerabilidad física de la población del estado de Hidalgo debido a desastres de índole natural o propiciadas por los hombres, para los cuales no se han podido establecer mecanismos de prevención que eviten daños humanos o minimicen sus impactos.

Con el propósito de mejorar la eficacia preventiva y operativa del Sistema Estatal de Protección Civil; de identificar y mejorar el conocimiento de los riesgos a los que se encuentra expuesta la población; promover la reducción de la vulnerabilidad física; fomentar la corresponsabilidad y coordinación de los tres niveles de gobierno, [o] continuar impulsando una política y cultura de la protección y la autoprotección; procurar apoyos financieros y técnicos para las acciones de mitigación y recuperación y prestar atención prioritaria a los grupos más vulnerables de la población (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2005, pág. 3)

## **b) La Calidad de los datos**

### **Precisión**

La información utilizada como evidencia ¿describe correctamente lo que se pretende hacer?

En general, el uso de la información que fue consultada muestra una relación directa con el Problema Público que se plantea, pero no se menciona en ninguna parte la fuente de donde fueron obtenidos los datos expuestos en este documento. Sin embargo, la mayoría de la información que fue integrada al documento de este programa, hace alusión a problemas específicos que se han presentado en la entidad, de tal modo que esto han servido para formular nuevas estrategias o corregir las ya estipuladas previamente, como sucede en el caso que a continuación se presenta.

[õ ] los agentes perturbadores de origen químico de mayor incidencia en la entidad, se encuentran los incendios y las explosiones, que con frecuencia son efectos de las actividades que desarrollan las crecientes concentraciones humanas y de los procesos propios del desarrollo tecnológico aplicado a la industria, que conllevan al uso amplio y variado de energía y de sustancias y materiales volátiles e inflamables susceptibles de provocar incendios y explosiones. (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2005, pág. 8)

Con el ejemplo anterior, es posible observar cómo se hace alusión a uno de los problemas específicos que se manifiestan en Hidalgo, como los son los incendios, pese a esto, no se hace referencia a ningún tipo de información de carácter estadístico que revele las cifras del número de incendios que habían sucedido en el pasado, así como al número de localidades que fueron afectadas por este incidente. Únicamente se hace alusión en el documento sobre el número de desastres que se manifestaron en Hidalgo, durante los años que trascurrieron de 1999 al 2004, clasificadas por temática, como se puede verificar en la siguiente tabla.

**Tabla 44.** Dirección general de Protección Civil Concentrado de Calamidades Registradas periodo 1999-2004

EVENTO	AÑO					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Hidrometereológico</b>	27	13	29	38	52	44
<b>Geológico</b>	101	21	37	58	21	11
<b>Químico</b>	132	140	136	156	276	94
<b>Sanitario</b>	163	118	40	74	53	37
<b>Socio/organizativo</b>	16	19	9	7	11	8

Fuente: (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2005, pág. 12)

De este modo, es posible conocer el progreso de la eventualidad de los desastres naturales en el Estado, que por lo que se puede concluir según la tabla anterior, han disminuido, pues para 1999 se registraron 439 desastres en total y durante el 2004 solamente 194. De tal forma de acuerdo este programa las estrategias que se han venido implementado han impactado favorablemente por lo que el programa propone reforzar estas acciones, adicionalmente se pretende lograr mayor participación ciudadana, que permita generar una cultura de autoprotección, tal como lo determinan las líneas de acción definidas en este programa.

- ~ Identificar y mejorar el conocimiento de las amenazas y riesgos en el nivel comunitario.
- ~ Promover la reducción de la vulnerabilidad física.
- ~ Fomentar la corresponsabilidad, coordinación y comunicación de los tres ámbitos de gobierno, sectores social y privado, y población en general.
- ~ Fortalecer la investigación aplicada para desarrollar o mejorar tecnologías para mitigar los riesgos.
- ~ Implementar una política y cultura de autoprotección, desarrollando y procurando apoyos técnicos y financieros para mitigación y recuperación.
- ~ Dar atención prioritaria a los grupos más vulnerables de la población. (Programa Estatal de Protección Civil, 2005, pág.9).

Por lo tanto, el uso que se le dio a los datos consultados como una evidencia concreta para plantearse las próximas líneas de acción que contrarresten la problemática, resulta parcial, ya que contempla solo dos de los elementos definidos en las líneas de acción y las cifras presentadas no permiten dimensionar la complejidad del Problema Público.

Por lo que se considera que la precisión fue cubierta de manera parcial en este programa.

En Hidalgo en el periodo del año 2000, en donde residen los antecedentes a este programa, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en Hidalgo se registraron 106 incendios forestales, de los cuales 298 fueron sobre pastos naturales, lo cual se traduce en una pérdida ecológica para el estado, que puede o no, ser un recurso rentable del que viven localidades aledañas, por mencionar un ejemplo, por lo que el desarrollo de una localidad hipotética se vería dañado.

### **Objetividad**

¿La fuente utilizada tiene reconocimiento de imparcialidad y el enfoque tomado para generar los datos demuestra neutralidad?

Las cifras que escasamente se presentan en el documento no refieren el tipo de fuente de la que proviene, simplemente se describe con ella algún caso particular, como se puede observar en la siguiente cita:

Se cuenta con registros de deslizamientos de suelo en los municipios de Juárez Hidalgo, Metztitlán, Xochicoatlán, Molango, Chapulhuacán, Huejutla, San Agustín Metzquitlán y Huehuetla; los eventos de mayor importancia de este tipo son los ocurridos en los municipios de Metztitlán y Molango, en donde derivado de los efectos que ocasionaron fue necesario reubicar a la población que se encontraba en riesgo. (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2005, pág. 7)

De este modo, es posible identificar como solo se describen cuáles fueron los municipios con mayor incidencia en desastres como el deslizamientos de suelo, sin plantear datos asociados que permitirían dimensionar los impactos del desastre planteado, Si bien los datos son escasos y no están referenciados, la información

contenida es congruente con la Información Oficial disponible y pese a que su análisis resulta sumamente básico, se puede identificar una descripción objetiva, por lo que se considera parcialmente atendido este elemento.

### **Credibilidad**

¿Existe confiabilidad en la generación de los datos utilizados para la evidencia, de tal suerte que se pueda depender de ella para el monitoreo, evaluación o valoración del impacto?

Como ya se mencionó, los datos utilizados en el programa no están referenciados, pero si corresponden a una realidad estatal que puede monitorearse y con ella evaluar la efectividad de las acciones planeadas para atender el Problema Público. De tal forma que puede considerarse el aspecto de confiabilidad medianamente cubierto por este programa.

### **Aplicación general**

¿Hay información generalizada sobre el problema y sus posibles soluciones o son sólo casos selectivos o experimentales los que se consideran como evidencia?

La información estadística que se expone en el apartado denominado de la misma manera, se queda en el terreno superficial. A lo largo del documento que describe este programa, no se consigue dar un panorama integral de la problemática que se pretende erradicar. Los datos más precisos que se encuentran en el texto corresponden en parte a los resultados obtenidos en un año por las actividades generadas por la Dirección General de Protección Civil, que pueden sintetizarse en Supervisión a gasolineras, Programa Acuario, programa Abrigo y programa de eventos hidrometeorológicos, lo anterior sin mayor explicación de lo que se pretende alcanzar con cada programa.

Por tanto y aunque resulta claro que para el Problema Público ligado a la protección civil existe información relevante a nivel nacional e internacional, el programa no permite identificar la evidencia relacionada con ello.

De tal modo que este programa no cubre con este elemento.

## **Relevancia**

¿La evidencia es oportuna, sobre el tema, en actualidad e importancia?

Debido a la temática, y pese a que el documento integra una mínima cantidad de información, esta resulta de la más alta relevancia y actualidad ya que ningún fenómeno natural de corta o larga duración que ponga en riesgo a la población podría calificarse de otra manera.

Evidentemente, existen por su condición geográfica además de organización social, fenómenos naturales inevitables que se manifiestan con frecuencia, como los diferentes grados de precipitación pluvial que se registran en determinados meses del año.

Las fuertes precipitaciones pluviales pueden generar intensas corrientes de agua en ríos y flujos con sedimentos en áreas montañosas que son un riesgo para las zonas habitacionales. El Estado de Hidalgo no se encuentra comprendido en la zona de mayor incidencia de ciclones tropicales, pero se ve afectado prácticamente todos los años por las intensas precipitaciones provocadas por la incidencia de los mismos (Programa Estatal de Protección Civil, 2005, pág. 8).

En el documento, se integra información sobre el promedio mensual de precipitación pluvial por entidad, de 1971 al 2000, lo que permite visualizar la referencia histórica a la que hace referencia este documento como uno de los indicadores y factores de riesgo.

En este contexto, se considera que la relevancia de la problemática contenida en este programa, es medianamente cubierta, debido a que no se integró en el documento más información que permitiera conocer el grado de importancia de cada fenómeno, ya fuese natural o producto de la organización social, sin embargo y atendiendo al comentario inicial de este análisis, no se puede minimizar el impacto de estos eventos, ya que en su mayoría son impredecibles.

### **Disponibilidad**

¿La información utilizada como evidencia existe, es de buena calidad y es posible acceder a ella?

A lo largo del documento se reitera la constante relación entre el gobierno, las instancias participantes en la administración de Protección Civil del estado y la ciudadanía, para poder lograr el éxito de este programa.

Dentro de éste objetivo se define como estrategia global: Transitar de un Sistema de Protección Civil reactivo a uno preventivo con la corresponsabilidad y participación de los tres órdenes de gobierno, población y sectores social y privado (Programa Estatal de Protección Civil, 2005, pág. 9)

Sin embargo, no se profundiza en los medios por los cuales los participantes antes mencionados, podrán tener acceso a la información que exponga los resultados de dicho programa. Solamente se alude a las estrategias que se llevaran a cabo en el programa y al trabajo de los actores correspondientes.

En este sentido, resulta complicado el acceso a la información que presenta el contenido de este programa, ya que si bien se comentó en un apartado anterior que los datos son congruentes con fuentes oficiales, esto no garantiza la consulta del dato exacto, mismos que en su mayoría no tiene referencia sobre la fuente específica de la cual fueron obtenidos, lo que limita el conocimiento de la manipulación con la que fueron tratados los datos, por lo que la disponibilidad de los datos de este programa es nula.

## **Raíz**

La evidencia ¿está basada en la realidad del problema estudiado?

No podemos negar que aún con la poca información que aporta el Programa Estatal de Protección Civil, esta evidencia forma parte de la realidad que implica este Problema Público, sin embargo, la omisión y la consulta superficial de los datos impiden el correcto diagnóstico del problema que nos ocupa, por lo que la visión se proyecta una visión incompleta de la realidad. Lo anterior, puede traer como consecuencia estrategias y líneas de acción parciales e incluso ineficaces.

Un ejemplo de ello, es uno de los eventos hidrometeorológicos a los que hace alusión el documento:

Uno de los fenómenos hidrometeorológicos que ha sido históricamente en los últimos cuarenta años de los más catastróficos, fue la Depresión Tropical No. 11 del sur del Golfo de México, que se registró el día 4 de octubre de 1999, originando intensas precipitaciones pluviales que afectó a 60 municipios en el estado, ocasionando en 33 de éstos daños mayores por inundaciones a consecuencia de desbordamiento de ríos, deslaves y derrumbes, predominando los daños en los municipios de Metztitlán, Tulancingo, Acatlán, Huehuetla y San Bartolo Tutotepec. En estos municipios fue necesario la instalación de 31 albergues para atender 5,250 personas afectadas. (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2005, pág. 8)

En el documento se omite el análisis de las causas de carácter social asociadas al desastre, mismas que están ligadas a la ubicación de viviendas en zonas de riesgo. Ya sean suelos inadecuados que generan deslaves o en las laderas de los ríos, con consecuencias similares.

Es decir, no se analizan las correlaciones con los aspectos socioeconómicos de la población que habita comúnmente en estas zonas, lo cual tiene una relación directa con la marginación y la pobreza en algunas regiones de la Entidad.

Por lo tanto, la interpretación del Problema Público dictaminado por este programa es superficial, no se detiene a validar las implicaciones y correlaciones vinculadas a los desastres naturales y su impacto a la población más vulnerable.

No obstante, a que en el mismo texto, se hace referencia a la vinculación de todos los sectores y se expone la intención de promover una cultura de Protección Civil, que al tiempo fomente las medidas preventivas para evitar que los desastres impacten a la población y se proporcione el apoyo necesario para atender a quienes resulten afectados en caso de ocurrencia.

En consecuencia resulta indispensable completar esta visión del Problema Público y por ello, se considera parcialmente atendido este elemento.

### **Aplicabilidad en la práctica**

¿Los funcionarios tienen acceso a la evidencia en un formato útil y la propuesta resultado de la investigación es factible?

Como ya se ha hecho mención, la información que muestra este documento resulta difícil de rastrear, ya que sus fuentes no se incluyen en el texto ni se hace referencia alguna de su origen. No obstante, este documento se encuentra al acceso tanto de los ciudadanos como de los funcionarios que desearan consultarlo.

Con respecto a la factibilidad de la propuesta de este programa, se presenta a continuación una tabla en la que se muestran los objetivos centrales del Programa Estatal de Protección Civil 2005 . 2011.

**Tabla 45. Ejemplo de Objetivos del Programa Estatal de Protección Civil 2005 Ë 2011, sus líneas de acción y factibilidad.**

Objetivos	Acciones previstas	Factibilidad
Consolidar los avances del Sistema Estatal de Protección Civil imprimiendo una orientación mayormente preventiva, fortaleciendo la participación social, avanzando en la mitigación de los efectos de desastres naturales y antropogénicos.	Elaborar de manera conjunta e institucional con dependencias de los tres niveles de gobierno los programas de prevención referentead:	Factible, pero sin elementos para su medición, ¿Cuándo?
Articular congruentemente las políticas y acciones de las dependencias, entidades, organismos, y sectores integrantes del Sistema Estatal de Protección Civil para la prevención y atención de emergencias, evitando acciones aisladas y dispersas que dificulten una adecuada suma de esfuerzos.	Promover la inclusión de obras preventivas en los Programas Operativos Anuales de las dependencias de los tres niveles de gobierno.	Factible, pero sin elementos para su medición, ¿Cuándo? Y ¿Cómo?
Promover la implementación de mecanismos que permitan detectar, pronosticar e informar con oportunidad a la población y a las instancias que integran el Sistema Estatal de Protección Civil sobre la presencia de fenómenos que amenacen su seguridad e integridad.	Desarrollar e implementar sistemas informáticos eficientes y confiables que faciliten el almacenamiento, consulta y análisis de información para la oportuna y adecuada toma de decisiones.  Promover la creación de una base de datos que contenga el registro estadístico de calamidades, su ubicación, así mismo, considerando el estado que priva en instalaciones, redes y ductos de PEMEX.	Factible, pero sin elementos para su medición, ¿Cuándo? Y ¿Cómo?
Generar una conciencia de autoprotección y una actitud responsable por parte de la población expuesta a los efectos de un fenómeno perturbador	Elaborar y promover campañas de comunicación social con alcance estatal que contengan temas genéricos que permitan a la población identificar las vulnerabilidades de su hábitat.	Factible, pero sin elementos para su medición, ¿Cuándo? Y ¿Cómo? ¿Dónde?

Fuente: Elaboración propia en base a la información del Programa Estatal de Protección Civil 2005 . 2011.

De tal modo, que debido a las observaciones realizadas en la tabla anterior, la aplicabilidad de este programa se considera parcial.

### **c) Capacidad de Análisis de la información**

#### **Integra conocimiento político (información en medios, tendencias de grupos etc.)**

¿Contempla las implicaciones políticas de las acciones planteadas?

En el documento no se expone este tipo de análisis, pues solo se limita a contemplar las necesidades que deben ser cubiertas en cuanto a Protección Civil, así aplicar los lineamientos que el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 le han comisionado a este programa en algunos de sus objetivos:

“ Consolidar el fortalecimiento del Sistema Estatal de Protección Civil, para que responda con eficacia a las expectativas de la población para proteger y preservar la integridad de la población, sus bienes, el entorno ante la presencia de fenómenos perturbadores naturales o provocados.

“ Establecer las bases y acciones de coordinación interinstitucional de los tres niveles de gobierno, población, y sector social y privado para transitar de un sistema de protección civil reactivo a uno preventivo.(Programa Estatal de Protección Civil, 2005, pág. 13).

#### **Conocimiento Técnico (manejo metodológico de los datos)**

¿Se aprecia una base metodológica para el trabajo de investigación?

Al no presentar referencia hacia fuentes de carácter oficial resulta complicado calificar la calidad con la que fueron tratados los datos que se presentan en el documento, pues no se aprecia en el documento ningún tipo de metodología para que se haya llevado a cabo a fin de profundizar en las cifras consultadas.

Cabe señalar que se hace una pequeña anotación sobre la idea que se tiene para evaluar mediante algunos de los indicadores (de los que se desconoce su generación) que implementaran como unidades de medida al resultado del progreso del programa.

La Dirección Estatal de Protección Civil, paralelamente al conjunto de objetivos y metas planteadas en el programa estatal, a fin de dar seguimiento a sus Programas Operativos Anuales, y evaluar el desarrollo institucional, establece el sistema de indicadores de resultados y llevará a cabo las acciones de mejora (Programa Estatal de Protección Civil, 2005, pág. 20).

Sin embargo, se considera que en el programa no se presentan evidencias de un adecuado manejo técnico de la información, por lo que no se considera atendido el elemento.

### **Conocimiento práctico (experiencias de lo realizado para la atención del Problema Público)**

¿Se presentan análisis de experiencias similares y las políticas adoptadas?

Al ser la consulta de información general, es posible percatarse la omisión de comparación de hechos con otras entidades a nivel nacional, lo cual limita la visión del análisis global de este programa, por lo que no existe referencia alguna más las experiencias particulares que han ocurrido en esta entidad, en cuanto desastres naturales, por lo tanto el uso de estrategias se limita a este tipo de eventos.

El único marco que dirige tanto los objetivos como estrategias y líneas de acción de este programa, es el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, que tiene con principal objetivo conjuntar a una serie de instituciones que compartan la misma problemática específica, en este caso los desastres naturales, para que de manera más efectiva este genere mecanismo de acción oportuna para resolver el problema, respetando las prioridades principales de este programa como la integración de la participación ciudadana a través de la generación de una cultura de la prevención.

Este documento es el instrumento conductor de las acciones en materia de protección civil a desarrollarse en la entidad para encausar el esfuerzo de la Administración Pública Estatal, así como la coordinación de los demás órdenes de gobierno y la sociedad en su conjunto, para alcanzar los objetivos propuestos a fin de salvaguardar la integridad de la población hidalguense (Programa Estatal de Protección Civil, 2005, pág.3)

Con base en lo anterior, se considera que no se cumple con el elemento solicitado.

## **Genera una visión integral del Problema Público (análisis integral)**

¿Integra el análisis de la mayor cantidad de posturas y propuestas de solución disponibles?

Con lo que respecta a este documento, no se encuentra este tipo de análisis, ya que la postura que refleja, únicamente se limita a la resolución de los problemas a través de las principales estrategias del Plan Estatal de Desarrollo que a continuación se presentan:

“ Implementar y fomentar políticas para el desarrollo de una cultura de Protección Civil.

“ Promover la participación de los sectores social y privado dentro de los programas de prevención en materia de Protección Civil.

“ Desarrollar campañas de comunicación social con alcance estatal que contengan temas genéricos que permitan a la población identificar las vulnerabilidades de su hábitat. Por lo que, no se considera atendido el elemento.

## **Usa un lenguaje de fácil entendimiento a fin de que cualquier ciudadano comprenda el Problema Público y las acciones a emprender**

¿Realiza una traducción de las investigaciones técnicas a un lenguaje de fácil acceso y comprensión?

En este sentido, se puede considerar parcialmente cubierto, ya que la información que se contempla en este documento maneja de manera superficial el Problema Público, lo que minimiza la necesidad de la traducción a un lenguaje de uso común.

Sin embargo, la posibilidad de que un ciudadano pueda a partir del documento dimensionar el Problema Público y la función que le toca desempeñar, resulta bajo, ya que en ocasiones se hace referencia a tecnicismos que no son claros y no se realiza un análisis integral que atienda lo comentado.

## **Se integran evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública**

¿Se realiza una evaluación de las buenas prácticas encontradas que fundamenten las propuestas concretas?

Uno de los argumentos en los que se justifican algunas de las estrategias concretas a realizar por el programa reside en la experiencia histórica con la que se han presentado ciertos fenómenos, como se exponía en el ejemplo pasado, sobre las personas afectadas por las precipitaciones pluviales que concluyen en inundaciones, en donde la previa experiencia permite a las instancias en materia de Protección Civil prevenir y considerar a ciertas zona como riesgosas o inestables.

Del mismo modo resulta evidente que muchas de las acciones son réplicas de prácticas en otras entidades y países, sin embargo esto no se plasma en el documento, ni tampoco las evaluaciones que sobre estas políticas ya implantadas en otros espacios hayan producido en términos de resultados.

Por lo que no se considera atendido el elemento.

## **La política pública define esquemas de evaluación precisos y medibles**

¿Se definen los parámetros y temporalidad para evaluar la eficiencia de las acciones emprendidas para atender el Problema Público expuesto?

Para poder conocer cuáles pueden ser las acciones a ejecutarse cuando se trata de otro tipo de fenómenos sobre los que no se tienen tanta experiencia, la Dirección General de Protección Civil prevé en el programa un mecanismo de coordinación entre instancias gubernamentales, el sector, privado y la ciudadanía, los cuales obedecen a una serie de metas asignadas en los tres niveles, federal, estatal y municipal que pretenden evaluar a través de indicadores como los que se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 46. Esquemas de evaluación por actividad, Programa Estatal de protección civil 2005-2011**

ACTIVIDAD	FORMULA	PERIODO
Supervisión a Gasolineras.	No. de gasolineras supervisadas/No. de gasolineras programadas X 100	Anual
Supervisión a Estaciones de Carburación.	No. de estaciones de carburación supervisadas/No. de estaciones de carburación programadas X 100	Anual
Supervisión a Plantas de Almacenamiento de Gas l.p.	No. de plantas de almacenamiento de gas supervisadas/No. de plantas de almacenamiento de gas programadas	Anual
Programa de Capacitación.	No. de eventos de capacitación realizados/No. de eventos de capacitación programados X 100	Anual
Programa Acuario.	No. de autotanques en operación/No. de autotanques programados X 100	Anual
Programa Abrigo.	No. de cobijas otorgadas/No. de cobijas programadas X 100 No. de colchonetas otorgadas/No. de colchonetas programadas X 100	Anual
Programa de Eventos Hidrometeorológicos.	No. de láminas galvanizadas otorgadas/No. de láminas galvanizadas programadas X 100 No. de láminas de cartón otorgadas/No. de láminas de cartón programadas X 100	Anual
Programa para Zonas de Riesgo por Obras Mineras.	Estudios realizados/Estudios programados X 100	Anual
Programa de Atención para Eventos Geológicos.	No. de acciones realizadas/No. de acciones programadas X 100	Anual

Fuente: (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2005, pág. 21)

lo que se consideraron como indicadores son las acciones de obra que se muestran en la tabla anterior: Supervisión a Gasolineras, Supervisión a Estaciones de Carburación, Supervisión a Plantas de Almacenamiento de Gas l.p., Programa de Capacitación., Programa Acuario entre otros más. Además de que no se añaden los valores base de los indicadores, ni algún señalamiento que dé a conocer el espacio o lugar en que se presentan los resultados del impacto que generaran estos indicadores en la atención del Problema Público. Es por ello, se considera que se cubre parcialmente este elemento.

#### **d) Voluntad Política**

##### **Existe evidencia de la voluntad política para resolver el Problema Público**

¿Las acciones previstas contaron con el apoyo necesario para llevarse a cabo?

Se aprecia voluntad política desde el decreto de este programa y lo descrito en él adicionalmente a la importancia política de la atención a desastres, eventos que siempre requerirán de un apoyo político inmediato del ejecutivo y de las instancias que por la naturaleza de los acontecimientos se requiera.

#### **e) Uso de la Información Oficial**

¿Existía Información Oficial útil para elaborar un diagnóstico del Problema Público que se pretendía resolver o medir?

El documento destaca la importancia de conocer la situación del estado para establecer un adecuado Programa Estatal de Protección Civil, para ello se recupera la siguiente información, haciendo observaciones acerca de su utilidad.

- a) Fenómenos Geológicos: se tipifica los tipos de fenómenos que hay en el estado y se mencionan algunos municipios donde su frecuencia es mayor; por ejemplo, sobre derrumbes se habla del municipio de Molango, en cuestión de hundimientos se alude a Pachuca y Mineral de la Reforma, finalmente se menciona que en el municipio de San Salvador existe una estación sismográfica. Se puede detectar la carencia de datos cuantitativos que permitan comprender el problema, las descripciones sobre dichos fenómenos son muy escuetas.
- b) Fenómenos Hidrometeorológicos: en este apartado se relata que se impactó en la sociedad del estado de Hidalgo ha sido fuerte, en el sentido económicos por ejemplo, granizadas que inciden en el crecimiento de cultivos y las inundaciones a causa de ciclones tropicales. Al igual que el punto anterior no hay datos y solo se mencionan los daños de la Depresión Tropical No. 11 que se registró en 1999.

- c) Fenómenos Químicos: aquí se alude a incendios forestales y explosiones con dinamita, se dice que existen zonas en la entidad que pueden ser afectadas, pero nunca se puntualiza que regiones o municipios son los que se verían afectados.
- d) Fenómenos Socio-organizativos: este tipo de fenómenos el texto consideran que son aquellas manifestaciones ligadas al quehacer humano, sin embargo, casi en todas las anteriores son consecuencias del descuido del hombre, por lo tanto no hay una definición clara de este tipo de fenómenos.
- e) Posteriormente el documento marca una relación con el contexto nacional que nunca aparece a lo largo del mismo. Sólo se tienen en cuenta algunos lineamientos de corte federal, con relación al Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN).

Finalmente cabría recuperar el punto 2.7 titulado ~~la~~ Información Estadística, en dicho punto aparecen dos cuadros con información que nunca se explican y por lo tanto, uno no entiende que función o para que ayudan a la construcción del Programa Estatal de Protección Civil. Se puede concluir que no existe información suficiente o sí la hay, ésta no ha sido utilizada o se omite, por lo que a lo largo del documento nunca existe una contextualización que permita entender la situación del estado.

La Información Oficial disponible ¿se utilizó para la fundamentación y/o para la evaluación de la política pública?

Debido a la carencia de información precisa y sobre todo una perspectiva sobre la incidencia de estos fenómenos en el estado, no existe referencia directa a la Información Oficial, sin embargo esta se encuentra intrínsecamente utilizada., por lo que no se considera cubierto este aspecto.

### **Análisis general**

En conclusión, el Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011 no realiza un análisis completo acerca de la problemática que se plantea como Problema Público de Protección Civil en el Estado, este únicamente se limita a mencionar los efectos y consecuencias generales de la aparición de los desastres naturales, los cuales no se descartan como elemento vital de estos hechos, más no es el único.

La información que se considera como evidencia en el documento es utilizada solo de manera descriptiva, por lo que esta desvinculada de otros factores que también se involucran en los problemas de protección civil en Hidalgo, como la pobreza, y la marginación, elementos que están relacionados con las zonas que generalmente padecen de este tipo de eventualidades, ya que por sus características socioeconómicas y culturales suelen ubicar sus viviendas en zonas de riesgo.

Al mismo tiempo se omite el análisis sobre las regiones particulares de cada municipio que permita una mayor comprensión e identificación de las zonas más vulnerables ante los desastres naturales y también los pertenecientes a las zonas urbanas, más enfocados generalmente a la cuestión industrial y de infraestructura.

**Tabla 47. Valores obtenidos por elemento de la EBP para el Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011**

Requisitos EBP	Características del programa analizado		
	Si lo contempla (Valor 1)	No lo contempla (Valor 0)	Lo contempla Parcialmente (Valor 0.5)
<b>Calidad de los datos</b>			
Precisión			0.5
Objetividad			0.5
Credibilidad			0.5
Aplicación general		0	
Relevancia			0.5
Disponibilidad		0	
Raíz			0.5
Aplicabilidad en la práctica			0.5
<b>Subtotal</b>			<b>3</b>
<b>Capacidad de Análisis de la información</b>			
Integra conocimiento político (información en		0	
Conocimiento Técnico ( manejo metodológico de los datos)		0	
Conocimiento práctico ( buenas prácticas)		0	
Genera una visión integral del problema público (análisis integral)		0	
Usa un lenguaje que traduce el análisis aun lenguaje ciudadano			0.5
Existe evidencia del uso de evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública		0	
La política pública define esquemas de evaluación			0.5
<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
<b>Voluntad Política</b>			
Existe evidencia de la voluntad política para	1		
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>4</b>
<b>VALOR TOTAL ALCANZADO</b>	<b>5/16=31.25%</b>		
<b>Uso de Información Oficial</b>			
Existencia de Información disponible para el problema público		<b>0.5</b>	
<b>Uso de la Información Oficial disponible</b>		<b>0.5</b>	

Fuente: Elaboración Propia con base en los criterios y elementos de la EBP

### **3.1.11 Reglas de Operación del Componente: Cobertura Alimentaria, correspondiente al Programa Integral de Alimentación para el ejercicio fiscal 2007**

#### **a) Problema Público identificado**

Las reglas de operación del componente alimentario, tienen su origen en el programa Integral de alimentación, cuyo objetivo se describe como:

Que el Programa Integral de Alimentación tiene como propósito contribuir al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo humano de los hidalguenses, mediante una atención integral y eficiente que modifique positivamente los niveles actuales de alimentación y nutrición de los grupos sociales que lo requieran, particularmente de los niños, mujeres jefas de familia, embarazadas o en periodo de lactancia, adultos mayores y población en situación de vulnerabilidad por razones de discapacidad y/o de economía familiar. (Gobierno del Estado de Hidalgo, Reglas de operación del Programa Alimentario, 2007, pág. 1)

En esta declaratoria, se pueden identificar algunos componentes del Problema Público que se plantean como sustento a las reglas de operación del programa alimentario, tal es el caso de inadecuados niveles de alimentación y nutrición de niños, mujeres embarazadas o en lactancia, adultos mayores y personas con discapacidad.

Sin embargo en otro apartado del documento, se observa un elemento clave:

Existe una estrecha vinculación entre la percepción diaria y la disponibilidad alimentaria familiar, la cual se determina por la capacidad de compra, los precios existentes, el pago de servicios y la cobertura de necesidades básicas de la familia. Lo anterior implica que el consumo alimentario y su relación con el estado nutricional familiar, dependen directamente de la cantidad diaria asignada para tal fin, en relación con otros gastos que se realicen cotidianamente (Gobierno del Estado de Hidalgo, Reglas de operación del Programa Alimentario, 2007, pág. 2)

Por consiguiente, en el documento se plantea que el punto central del Problema Público de la escasa alimentación o desnutrición de parte de la población en el Estado de Hidalgo, está directamente vinculado al nivel de ingresos de las familias y a lo que de ese ingreso puedan o decidan destinar para la alimentación de los miembros de la misma.

Es decir, el Problema Público que se desea atender es la falta de acceso a una alimentación adecuada que padece parte de la población del Estado de Hidalgo, por ausencia o insuficiencia del ingreso que le permita atender esta necesidad.

Partiendo de esta premisa, en el Programa Integral Alimentario, se determina la cobertura alimentaria, teniendo como eje el nivel de ingreso menor a dos (2) salarios mínimos y aquellas personas que trabajaron pero que no percibieron salario alguno.

## **b) La Calidad de los datos**

### **Precisión**

La información utilizada como evidencia ¿describe correctamente lo que se pretende hacer?

En el documento de reglas de operación, se describen los objetivos general y específico como sigue:

Contribuir a complementar la dieta y la economía familiar de la población que no alcanza a cubrir sus necesidades básicas de alimentación, a través de la dotación de un paquete de alimentos integrado por insumos básicos de contenido nutricional, que les permita disminuir su condición de vulnerabilidad. (Gobierno del Estado de Hidalgo, Reglas de operación del Programa Alimentario, 2007, pág. 2)

Distribuir 89 mil 507 paquetes de alimentos mensuales al mismo número de familias beneficiarias de zonas urbanas, suburbanas y rurales de los 84 municipios, 14 regiones y 3 subregiones de la entidad, para un total de 537 mil 42 paquetes en el ejercicio fiscal 2007. (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2007, pág. 3)

Sin embargo, no se aprecia cómo fue que se llega a estas conclusiones, es decir no permite evidenciar ¿cómo se obtienen los datos de la mala nutrición?, dado que si bien en el planteamiento del Problema Público, se hace una referencia directa entre el ingreso y los niveles de alimentación inadecuados; esto no determina los parámetros que indiquen que debe considerarse como % de desnutrición+ y ¿Cuáles son los correspondientes para determinar que existe un % nivel mínimo de alimentación+?

Es decir, los insumos de información utilizados, se centran en el ingreso, específicamente en la ausencia de este y en el monto que se estima como límite para la obtención de un nivel mínimo de alimentación (menos de dos salarios mínimos) pero estos indicadores no permiten identificar la distribución del ingreso para los bienes ligados a la alimentación, como puede distinguirse en el siguiente párrafo.

De acuerdo con datos obtenidos del último censo realizado por el INEGI, el 52.51% de la Población Económicamente Activa del Estado de Hidalgo, cuenta con ingresos menores a dos salarios mínimos al día, que aunado al 12.75% de hidalguenses que desempeñan algún trabajo sin recibir remuneración por el mismo, determina que un 65.26% de esta población se sitúe dentro de este rango de percepción, el cual se compone de los rubros: Población que no recibe ingresos; ingresos hasta el 50% del salario mínimo; más del 50% y menos de un salario mínimo; un salario mínimo y, más de uno y hasta dos salarios mínimos (Gobierno del Estado de Hidalgo, Reglas de operación del Programa Alimentario, 2007, pág. 2)

En este sentido, la evidencia describe lo que se pretende hacer, sin embargo, esto no significa que haya sido adecuado el manejo de la información ya que se realizaron omisiones importantes, por lo que se considera parcialmente atendido el elemento.

### **Objetividad**

¿La fuente utilizada tiene reconocimiento de imparcialidad y el enfoque tomado para generar los datos demuestra neutralidad?

Como ya se mencionó, la fuente utilizada para generar evidencia fue el Censo de Población y Vivienda 2000 de manera exclusiva; lo que si bien corresponde a una fuente confiable ( INEGI), no corresponde a los únicos indicadores adecuados para el Problema Público, ni a la única fuente que pudo consultarse.

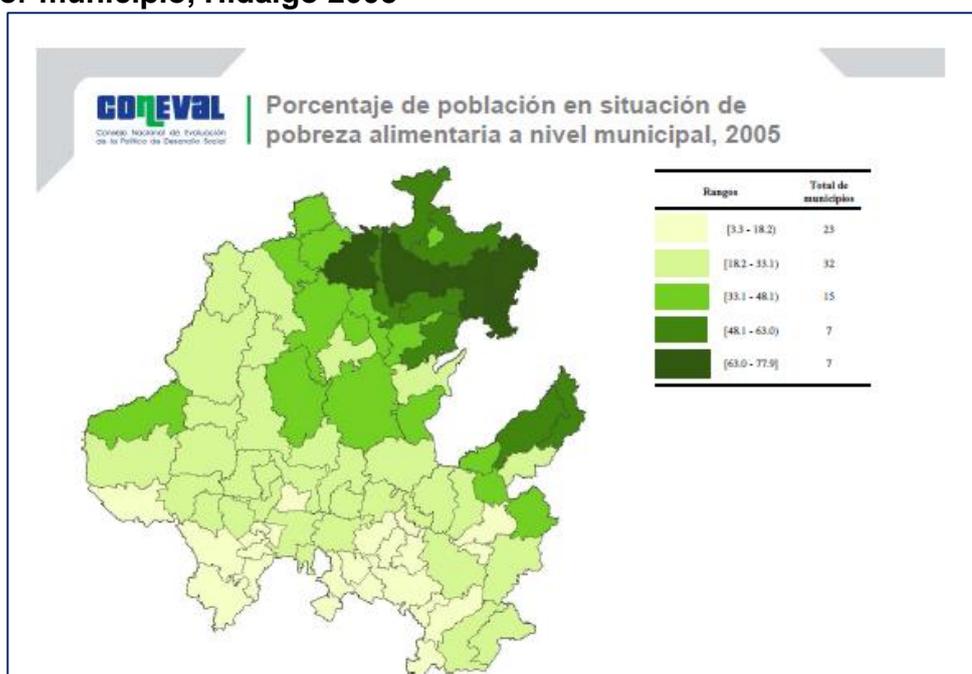
Tal es el caso del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), institución que para 2005 presentó el documento denominado *Mapas de pobreza y rezago social 2005+*, mismo que desarrolla una metodología para determinar la pobreza alimentaria con base en la información que genera la

Encuesta Nacional de Ingreso y gasto de los Hogares 2005 y el II Censo de Población y Vivienda del mismo año.

Información que resultaba totalmente disponible y presentaba información útil para entender y atender el Problema Público que da origen a las reglas de operación del programa Alimentario.

Como puede observarse, en el mapa que se presenta a continuación, es posible la ubicación de los municipios en donde se concentra la pobreza alimentaria, lo que permitiría ubicar geográficamente hacia donde direccionar las acciones de manera más efectiva.

### **Ilustración 5. Porcentaje de población en Situación de Pobreza Alimentaria por municipio, Hidalgo 2005**



Fuente: (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2005, pág. 7)

En contraparte, las reglas de operación del programa alimentario, consideran indistintamente a los 84 municipios, con la salvedad de que solo se otorgue a las familias no estén recibiendo otros apoyos.

La población objetivo del componente de Cobertura Alimentaria son las familias que habitan en las zonas urbanas, suburbanas y rurales de la entidad que no reciban apoyos de programas sociales alimentarios estatales o federales y cuya economía familiar se registre dentro de los rangos de percepción diaria de hasta dos salarios mínimos. (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2007, pág. 3)

Por tanto, los argumentos que sustentan las acciones, no se desprende del análisis, específicamente no se logra identificar de donde surge el dato de que se requieren distribuir 89 mil 507 paquetes de alimentos mensuales+lo que de acuerdo al conteo de población y vivienda 2005, representaba el 15.9% del total de los hogares en el estado de Hidalgo.

Bajo los elementos antes descritos, no es posible considerar que el programa alimentario cuente con la objetividad requerida en el uso de fuentes y el enfoque dado a los datos, por tanto no se considera atendido este elemento.

### **Credibilidad**

¿Existe confiabilidad en la generación de los datos utilizados para la evidencia, de tal suerte que se pueda depender de ella para el monitoreo, evaluación o valoración del impacto?

Como se pudo observar en el análisis del elemento de objetividad, la fuente utilizada para determinar las reglas de operación del programa alimentario, aun cuando emana del INEGI y puede considerarse confiable, los datos presentados, solo representan un elemento en el conjunto de los que deben analizarse para entender y tener un diagnóstico que nos acerque más al Problema Público que se pretende resolver.

Por ello, resulta extraño que un programa orientado a disminuir los efectos de la pobreza alimentaria no se apoye para su análisis de los resultados de las Encuestas de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) mismas que permiten determinar no solo cuanto de distribuye del ingreso a la alimentación, sino a qué tipo de alimentos, con lo que podría contarse con una plena identificación de los déficits alimentarios que complementados con lo que proporciona CONEVAL, permitirían la correcta distribución de los apoyos disponibles .

En las reglas de operación, se enlistan los criterios de selección para los posibles beneficiarios a los que se pretenden dirigir los apoyos:

- a).- Presencia en sus integrantes de alguno de los siguientes supuestos:
  - 1.- Mujeres jefas de familia
  - 2.- Mujeres embarazadas o en periodo de lactancia
  - 3.- Escolares
  - 4.- Adultos Mayores
  - 5.- Discapacitados
  - 6.- Personas en situación de vulnerabilidad económica o social
- b).- Habitar en zonas urbanas y suburbanas con presencia de pobreza marginal o en zonas rurales sin cobertura de programas relacionados con estos apoyos.
- c).- Percibir un ingreso diario inscrito en el rango de hasta dos salarios mínimos.
- d).- No ser beneficiaria de otros programas estatales o federales con objetivos similares (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2007, pág. 3)

Los criterios determinados no son resultado de un análisis metodológico que permita observar un nivel de congruencia tanto en los criterios como en algunos de los requisitos previstos en las reglas de operación; por ejemplo, no parte de un padrón de beneficiarios del resto de programas que pudiera ubicar al universo para el programa alimentario de manera más focalizada.

Otro elemento que deja muy ambigua su aplicación es el que se refiere a la ubicación geográfica de los posibles beneficiados, de ellos dice que deben habitar en ~~zonas~~ zonas urbanas y suburbanas con ~~presencia de pobreza marginal~~ presencia de pobreza marginal; para la primera condición, no existe un glosario de términos que indique lo que debe entenderse por ~~zonas urbanas y suburbanas~~ zonas urbanas y suburbanas ya que el concepto puede ir desde una manzana, colonia, barrio, AGEB<sup>42</sup> o localidad. En cuanto a la pobreza marginal, tampoco se define, lo que no permite contar con un parámetro homogéneo de aplicación de estos criterios, lo que tampoco garantiza que estos apoyos puedan llegar a la población con pobreza alimentaria.

---

<sup>42</sup> Área geo estadística básica, definida por el INEGI y referida al conjunto de aproximadamente 25 manzanas

En este contexto, las reglas de operación del programa alimentario, no cuentan con un sustento metodológico en el manejo de la información, por lo que no se considera atendido el elemento.

### **Aplicación general**

¿Hay información generalizada sobre el problema y sus posibles soluciones o son sólo casos selectivos o experimentales los que se consideran como evidencia?

La evidencia contenida en las reglas de operación del programa alimentario, no considera información generalizada sobre el problema y sus posibles soluciones. Por lo que no se considera atendido este elemento.

### **Relevancia**

¿La evidencia es oportuna, sobre el tema, en actualidad e importancia?

Como ya se dijo en este análisis, la evidencia utilizada en el documento de las reglas de operación del programa alimentario, solo integra un conjunto de variables producto del Censo de población 2000, que aun cuando no resulta inadecuado, es parcial y desactualizado, ya que para 2007 ya se tenía disponible información sociodemográfica resultado del Censo de Población 2005, así como de la encuesta ingreso y gasto de los hogares con resultados para el mismo año.

Por lo expuesto en este y en los anteriores puntos, se considera que la evidencia contenida en las reglas de operación del programa alimentario, no integra los elementos de información disponibles en ese momento por lo que no cumple con la oportunidad e importancia que le ofrecían las alternativas de información disponibles, en ese sentido, se considera que no cumple con los requerimientos del elemento.

## **Disponibilidad**

¿La información utilizada como evidencia existe, es de buena calidad y es posible acceder a ella?

La información que fue utilizada como evidencia, sí existe, es de buena calidad y es posible acceder a ella ya que como se ha referido en repetidas ocasiones corresponde al Censo de población y Vivienda 2000 realizada por el INEGI.

Sin embargo, como también se ha señalado, estos datos son un insumo parcial a los requerimientos que pudieran explicar el Problema Público, así como la ubicación de la población con mayor requerimiento de apoyo. Adicionalmente, estos datos no correspondían a la información más actualizada disponible, al tiempo que se dejó de largo información relevante que pudo aportar elementos trascendentes.

Por consiguiente, la disponibilidad para las reglas de operación, se considera parcialmente atendida.

## **Raíz**

La evidencia ¿está basada en la realidad del problema estudiado?

En este caso, el indicador eje determinado para el componente alimentario, es el nivel de ingreso menor a 2 salarios mínimos o la ausencia de ingreso, mismo que aun cuando es determinante, tiene tras de sí el problema del empleo no solo en cantidad sino en calidad del mismo.

En este sentido, se omiten elementos producto de la información que proporciona la encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares y los trabajos realizados por CONEVAL, que debidamente integrados podrían dar una semblanza más acertada del Problema Público de la pobreza alimentaria.

Las reglas de operación para el componente alimentario no abordan su realidad multidimensional ni permiten una ubicación más aterrizada de la población que deba acceder al apoyo con lo que genera una visión sesgada de la realidad de la pobreza alimentaria en Hidalgo y por tanto no se considera que el elemento raíz está atendido.

## **Aplicabilidad en la práctica**

¿Los funcionarios tienen acceso a la evidencia en un formato útil y la propuesta resultado de la investigación es factible?

Aun cuando la información que sustenta la evidencia es parcial, esta se encuentra en un formato accesible y útil, en la página del INEGI en Internet.

En cuanto a la propuesta resultado de la investigación, resulta difícil pensar que sin un apoyo metodológico puedan respetarse las reglas de operación determinadas ya que los elementos de control previstos resultan poco rigurosos y ambiguos.

Por lo que se considera que la aplicabilidad se cumple de manera parcial.

### **c) Capacidad de Análisis de la información**

#### **Integra conocimiento político (información en medios, tendencias de grupos etc.)**

¿Contempla las implicaciones políticas de las acciones planteadas?

Es importante aclarar que las reglas de operación no contemplan las implicaciones políticas del tema y que difícilmente podrían hacerlo, dado el formato de estas.

Sin embargo, el inicio del programa alimentario generó en su momento y a la fecha diversas críticas a la política implementada.

De tal forma que el entorno político previo y durante la salida de las reglas de operación del programa alimentario, llevó a algunas fuerzas políticas de oposición al gobierno en turno, de solicitarle al Gobernador del Estado la aclaración de puntos tales como:

1. Siendo un programa con un costo superior a los 90 millones de pesos, ¿Por qué no se licito?
2. ¿Por qué no se hizo a través de DICONSA, que hizo una cotización y tiene la infraestructura necesaria para llevar a cabo el programa?
3. ¿A qué costo se están comprando?
4. ¿Quién está pagando los costos del acarreo de las personas a los eventos de entrega de despensas?
5. ¿Cuál es el contenido de cada despensa?

6. ¿Cuáles son los nombres del personal contratado para la distribución de las despensas y cuánto se les pagara?
  7. ¿Dónde está? y ¿Cuál es el padrón de personas a las que se pretende ayudar con peso y talla menor a las mínimas médicas y que por falta de una alimentación adecuada no la tienen?
  8. ¿Por qué no se implanto este programa el año pasado de 2006 a 2007 que no había elecciones?
  9. Si el programa va dirigido a las personas que requieren mejorar su alimentación o más allá, de personas que según declaraciones del secretario de Desarrollo Social se están muriendo de hambre, ¿no creen que el haberse tardado un año muchas de ellas pudieron sufrir ciertos problemas de salud?
  10. ¿Por qué no se hizo la distribución a través de los DIF municipales? Ya que ellos cuentan con una camioneta especial para distribuir los apoyos de esta tipo de programas.
  11. ¿Quién es el proveedor de las despensas que están comprando?
  12. ¿Cuáles son las estadísticas y datos recabados, además de estudios médicos y científicos, que denoten que existe un peligro latente de desnutrición para los ciudadanos?
  13. ¿De verdad con una despensa y sin ningún tratamiento especial de salud como debería de ser el caso para las personas desnutridas, les solucionará su problema y los sacaremos de la pobreza extrema alimentaria?
  14. ¿Cuál es el costo de las cajas que se usan para guardar los productos a repartir?
  15. ¿Por qué usamos a las coordinaciones regionales para organizar a quien se le van a dar las despensas haciendo a un lado a las estructuras municipales, sobre todo en aquellos gobiernos que no son del PRI?
  16. ¿Por qué hacer actos multitudinarios y costosos para la entrega de despensas?
  17. ¿Por qué si tanta preocupación existe de su parte por ayudar a quien tienen desnutrición o requiere de apoyo alimentario, no se hizo desde hace un año?
  - 18.- ¿Por qué en donde va a haber actos de entrega de despensas uno o dos días antes está el PRI haciendo proselitismo? Le recuerdo que en política no hay casualidades.
  19. ¿De qué partida presupuestal se están tomando los recursos para este programa, ya que no fue ni planeado ni presupuestado?
  20. Si se lograra repartir las despensas con los DIF municipales, nos ahorraríamos más de 7 millones de pesos que están presupuestados para su reparto, ¿no cree que así debería de ser y destinar esos recursos a un programa como el de donación de órganos, por ejemplo?
- Segundo.** Se exhorta al titular del Ejecutivo del gobierno del estado de Hidalgo a suspender de inmediato el Programa Alimentario hasta que pasen los tiempos electorales y se compruebe su efectividad en cuanto a beneficios de salud para las personas. (KURI, 2007)

Situación que aun cuando no se plasma en el documento, resulta claro que las mismas reglas de operación son producto de la presión política sobre la operación del programa y su nexos con los procesos electorales.

En ese sentido, se considera que integra implícitamente el conocimiento político, por lo que se considera parcialmente atendido este elemento.

### **Conocimiento Técnico (manejo metodológico de los datos)**

¿Se aprecia una base metodológica para el trabajo de investigación?

El análisis de información que se realiza es básico y como ya se ha dicho, la forma en la que están planteadas las reglas de operación, no brindan elementos para valorar un nivel de mayor profundidad en el análisis, ni existe evidencia de una base metodológica para llevarlo a cabo y obtener las conclusiones. Por lo que no se considera atendido este elemento.

### **Conocimiento práctico (experiencias de lo realizado para la atención del Problema Público)**

¿Se presentan análisis de experiencias similares y las políticas adoptadas?

No existe evidencia de la consulta, análisis e integración de buenas prácticas sobre la política a implementar.

### **Genera una visión integral del Problema Público (análisis integral)**

¿Integra el análisis de la mayor cantidad de posturas y propuestas de solución disponibles?

Como ya se ha expresado, la evidencia integrada solo genera una imagen parcial del Problema Público planteado, por tanto se considera parcialmente atendido el elemento de visión integral.

## **Usa un lenguaje de fácil entendimiento a fin de que cualquier ciudadano comprenda el Problema Público y las acciones a emprender**

¿Realiza una traducción de las investigaciones técnicas a un lenguaje de fácil acceso y comprensión?

Las reglas de operación del Programa Integral Alimentario en su componente cobertura alimentaria, utilizan un lenguaje accesible y de fácil comprensión, lo que no significa necesariamente una traducción de la investigación técnica ya que como tal el análisis resulta superficial y sin contundencia metodológica, adicionalmente a que no se explica cómo se determina el número de despensas entre otras cosas, por lo que podemos decir que este elemento se cubre de manera muy parcial.

## **Se integran evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública**

¿Se realiza una evaluación de las buenas prácticas encontradas que fundamenten las propuestas concretas?

En el documento no se ubica evidencia alguna de información sobre buenas prácticas.

## **La política pública define esquemas de evaluación precisos y medibles**

¿Se definen los parámetros y temporalidad para evaluar la eficiencia de las acciones emprendidas para atender el Problema Público expuesto?

Para evaluar la operación del programa, se plantean dos tipos de revisiones, una interna y otra externa. La primera, evaluará los procesos, operación y servicios, seguimiento de los recursos ejercidos y las acciones ejecutadas; para la segunda, se plantea que se llevará a cabo mediante contrato, por una institución académica o de investigación o por medio de un organismo especializado en el tema, con fundamento en los apartados de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo. Sin embargo, para ninguna de las dos se determina una metodología precisa, que

pueda dar mayores elementos que permitan identificar el alcance del programa y por ende partir de ellos para determinar metas concretas a ser evaluadas.

De manera específica en cuanto a indicadores, las reglas de operación determinan que:

El Sistema DIF-Hidalgo y las instancias ejecutoras serán las responsables de definir los indicadores de resultados que serán aplicados al componente de Cobertura Alimentaria del Programa Integral de Alimentación, así como de solicitar su publicación en el portal del Gobierno del Estado en la dirección electrónica [www.hidalgo.gob.mx](http://www.hidalgo.gob.mx), para su difusión general. (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2007, pág. 11)

Lo anterior, parecería indicar que no existen indicadores previstos por las reglas de operación y que estos deberán ser elaborados posteriormente por el Sistema DIF-Hidalgo y las instancias ejecutoras+ aludiendo además a que dichos indicadores deberían ser de resultados (cobertura) y no de impacto, lo que de entrada limita evaluar si el Problema Público está siendo atendido.

Sin embargo, las reglas de operación si presentan indicadores, con lo que pareciera que existe una confusión entre lo que implica un indicador de resultados y las metas de los indicadores mismas que no se consideran en el planteamiento de indicadores.

De tal manera que en las reglas de operación, se presentan los siguientes indicadores:

**Índice de Cobertura**

**Determinar el porcentaje de población atendida con respecto a la población objetivo**

Fórmula:

$$\frac{\text{Población Atendida}}{\text{Población Objetivo}} \times 100$$

Eficacia/Bimestral

Eficiencia Operativa

**Determinar la eficiencia de las entregas**

Fórmula:

$$\frac{\text{Número de Apoyos Programados}}{\text{Número de Apoyos Entregados}} \times 100$$

Eficiencia/Bimestral

**Eficiencia Presupuestal**

Medir la adecuada utilización de los recursos presupuestales

Fórmula:

Como puede observarse, los indicadores de gestión para la evaluación del programa, están orientados a medir la cobertura, la eficiencia operativa del mismo (distribución de despensas) y el ejercicio del presupuesto autorizado y como ya se mencionó, para ninguno se plantean metas.

Por lo anteriormente expuesto, los esquemas de evaluación previstos, no están orientados a medir los efectos que la política pública implementada generan en la resolución del Problema Público. Esto último permitiría contar con elementos sólidos que pudieran indicar si la distribución de despensas contribuye a mitigar el problema o no y cuáles son sus efectos positivos y nocivos.

En consecuencia, se considera que la política pública no cumple con los esquemas de evaluación precisos y medibles.

#### **d) Voluntad Política**

##### **Existe evidencia de la voluntad política para resolver el Problema Público**

¿Las acciones previstas contaron con el apoyo necesario para llevarse a cabo?

Resulta claro que el programa alimentario nace con la voluntad política dada, en un trasfondo que desde su origen ha sido aludido a un objetivo electoral

En los últimos meses hemos estado inmersos en un proceso electoral a nivel nacional, en el que cada vez se hace más frecuente la intervención de los gobiernos estatales en la llamada "elección de Estado", como lo que ha acontecido en Veracruz, Tamaulipas, Puebla y otros estados, en donde pudimos observar que algunos recursos que se deberían aplicar en obras que benefician a los ciudadanos, se enmascaran en programas políticos abanderados por los gobiernos en donde incluso se les entrega a la población despensas a cambio de afiliarse a un partido político.

En el caso específico de Hidalgo se inició un programa que estableció el gobierno del estado de Hidalgo a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el cual se denominó "Programa Integral de Alimentación" con el cual se pretende beneficiar a la gente más desprotegida, hablando de poblaciones con alto y muy alto grado de marginación.

o Es "muy extraño" que este programa se haya iniciado justo cuando inicia un proceso electoral, cuando se tuvo de agosto del 2006 a julio del 2007, todo un año, para poder implantarlo. (KURI, 2007)

Por tanto, se considera que las reglas de operación del programa alimentario contaron con el apoyo político necesario para llevar a cabo las acciones previstas.

### **e) Uso de la Información Oficial**

¿Existía Información Oficial útil para elaborar un diagnóstico del Problema Público que se pretendía resolver o medir?

La Información Oficial disponible ¿se utilizó para la fundamentación y/o para la evaluación de la política pública?

La oferta de Información Oficial para el Problema Público cuenta con atributos de buena calidad y accesible, emanada de manera mayoritaria de una de las encuestas reconocidas internacionalmente para la medición de la pobreza, incluida la pobreza alimentaria la ENIGH ( Encuesta Nacional de Ingreso y gasto de los hogares), adicionalmente se encontraban disponibles los datos del Censo de Población y Vivienda 2005, la ENOE ( Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo) y los análisis de CONEVAL que ubicaban de manera específica la problemática de la pobreza alimentaria en Hidalgo. Ejemplos que se expusieron en el análisis de los elementos correspondientes.

### **Análisis general**

El componente de cobertura alimentaria del Programa Integral de alimentación 2005-2011, a través de sus reglas de operación, ofrecen un análisis básico y superficial del problema de la pobreza alimentaria en Hidalgo, al utilizar como única fuente de información el Censo de Población y Vivienda del INEGI dejando de largo la utilización de los resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares y los resultados de los análisis que sobre el tema ofrecía CONEVAL.

Las reglas de operación no ofrecen elementos de evaluación precisos y medibles, lo que genera una política pública cuyos instrumentos de evaluación, no permiten identificar si sus acciones están orientadas a la población con carencia alimentaria y si estas resultan efectivas para atender este Problema Público.

### Ilustración 6. Comparativo de la Carencia Alimentaria en Hidalgo, 2008 Æ 2012



Fuente: (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2012, pág. 22)

De igual manera, es importante mencionar que de acuerdo al Informe de pobreza y evaluación en el Estado de Hidalgo que realizó el CONEVAL en 2012, la pobreza alimentaria en Hidalgo aumentó de 2008 a 2012 en 5.1%, lo que permite concluir que el programa alimentario en su componente de cobertura alimentaria no resultó eficaz para el periodo referido y sin embargo este sigue operando en condiciones muy similares.

**Tabla 48. Valores obtenidos por elemento de la EBP para las Reglas de Operación del Componente: Cobertura Alimentaria, correspondiente al Programa Integral de Alimentación para el ejercicio fiscal 2007**

Requisitos EBP	Características del programa analizado		
	Si lo contempla (Valor 1)	No lo contempla (Valor 0)	Lo contempla Parcialmente (Valor 0.5)
<b>Calidad de los datos</b>			
Precisión			0.5
Objetividad		0	
Credibilidad		0	
Aplicación general			0.5
Relevancia		0	
Disponibilidad			0.5
Raíz		0	
Aplicabilidad en la práctica			0.5
<b>Subtotal</b>		<b>0</b>	<b>2</b>
<b>Capacidad de Análisis de la información</b>			
Integra conocimiento político (información en			0.5
Conocimiento Técnico ( manejo metodológico de los datos)		0	
Conocimiento práctico ( buenas prácticas)		0	
Genera una visión integral del problema público (análisis integral)			0.5
Usa un lenguaje que traduce el análisis aun lenguaje ciudadano			0.5
Existe evidencia del uso de evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública		0	
La política pública define esquemas de evaluación		0	
<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.5</b>
<b>Voluntad Política</b>			
Existe evidencia de la voluntad política para	1		
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>3.5</b>
<b>VALOR TOTAL ALCANZADO</b>	<b>4.5/16=28.12%</b>		
<b>Uso de Información Oficial</b>			
Existencia de Información disponible para el problema público		1	
<b>Uso de la Información Oficial disponible</b>		<b>0.5</b>	

Fuente: Elaboración Propia con base en los criterios y elementos de la EBP

### **3.1.12 Programa Estatal de Salud 2005-2011 (Actualización), Secretaría de salud del estado de Hidalgo**

#### **a) Problema Público identificado**

En el documento donde se expone el Programa Estatal de Salud 2005-2011 (Actualización) del estado de Hidalgo, se reconoce abiertamente que la entidad ha sido rebasada por las necesidades que en materia de salud requiere la población, pero se reitera la intención de darle solución.

Reconocemos que los problemas insertos en el ámbito de la salud rebasan las competencias de una institución o del sector en su conjunto, porque se trata de un problema multicausal. Pero también advertimos en ello la gran oportunidad de trabajar juntos, gobierno y ciudadanía, para atender una problemática que si bien se manifiesta en necesidades y aflicciones individuales, representa responsabilidades colectivas. (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2009, pág. 5)

La atención de este problema, constituye un aspecto de vital importancia para el desarrollo social de cualquier población, por lo que como parte del diagnóstico realizado sobre esta temática se tiene claro que la salud es un Problema Público que requiere de la coordinación de todos los sectores de la sociedad para resolverlo.

Constituir un Sistema Estatal de Salud reconocido por su sensibilidad de generar Políticas Públicas, estrategias y acciones para atender con equidad a toda la población y dar prioridad a los grupos más vulnerables de la misma; capaz de vincularse estrechamente para obtener una amplia participación ciudadana y de los sectores público y privado y refrendar la confianza y satisfacción de la sociedad en el cuidado de su salud (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2009, pág. 6)

En el diagnóstico que contribuyó a identificar la problemática de salud en la Entidad, fue posible vislumbrar algunas de las posibles situaciones que han agravado este problema, y han servido como importantes ejes que guiaran las estrategias consideradas pertinentes.

En este sentido, el documento analiza los problemas de salud de la población hidalguense desde 3 ángulos:

- Los relacionados con la Transición Epidemiológica
- La Morbilidad
- Y la Mortalidad

El análisis deja claro que el crecimiento poblacional y los cambios en los estilos de vida, han afectado de manera prioritaria la salud, ya que han traído consigo una serie de enfermedades características de este proceso, algunas de ellas traumáticas y degenerativas, al igual que padecimientos relacionados con la insalubridad y mala nutrición. (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2009)

Buscar la democratización de este servicio, le genera al Estado la tarea de proporcionarlo de manera universal a su población, sin embargo es un hecho que existe un déficit en el acceso y equidad, sobre todo en los servicios de calidad y efectividad en materia de salud.

Especialmente, porque otro de los aspectos que se identificó en el diagnóstico como detonante del aumento de esta problemática en Hidalgo y obstáculo para su atención, es la falta de educación sobre el tema; es decir, no existe como tal una cobertura global del servicio, por lo que, la atención que se brinda solo llega a un grupo, y no en las condiciones deseadas. Consecuentemente, existe inconformidad de la población, sumado a la gran cantidad de habitantes que ni siquiera tiene acceso a los mismos, por lo tanto, presentan padecimientos aún más graves y exigen la satisfacción de mayores necesidades.

En este contexto, el programa sintetiza el Problema Público en los siguientes párrafos:

Garantizar el acceso a los servicios de primer nivel e impulsar la atención médica de especialidad de toda la población a partir del fortalecimiento de la infraestructura, ampliación de la cobertura así como mediante acciones de prevención y fomento a la salud que permita disminuir la brecha de atención principalmente con los grupos de mayor marginación, mediante la innovación y el mejoramiento de la calidad de los servicios, así como con acciones de prevención y fomento de la salud.

Objetivos:

- Mejorar las condiciones de salud de la población
- Reducir las brechas o desigualdades mediante intervenciones focalizadas en grupos vulnerables y comunidades marginadas
- Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud
- Garantizar que la salud contribuya al combate a la pobreza y al desarrollo social del Estado (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2009, pág. 21)

Por lo que y para fines de este trabajo, se entenderá como Problema Público de salud en Hidalgo, la falta de acceso a los servicios de salud de primer nivel y de especialidades para la totalidad de la población del estado de Hidalgo, así como las brechas y desigualdades presentes en la prestación del servicio, que ponen en riesgo la salud y empobrecen a la población que las padece, así como la falta de cultura de la prevención de la salud.

## **b) La Calidad de los datos**

### **Precisión**

La información utilizada como evidencia ¿describe correctamente lo que se pretende hacer?

La información que se ha recuperado como indicadores del contexto actual de Hidalgo en cuanto a salud, tiene una relación directa con los elementos importantes que intervienen en la problemática, creando una línea que permite observar cómo se van desprendiendo de las problemáticas, las estrategias las líneas de acción y los indicadores con adecuada congruencia.

Para cumplir con los objetivos de la Actualización del Programa Estatal de Salud 2005-2011, se instrumentaron 10 estrategias, cada una de estas estrategias, contempla diversas líneas de acción las cuales cuentan con indicadores y metas específicas. (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2009, pág. 25)

**Tabla 49. Ejemplo de la estrategia *Fortalecer y modernizar la protección contra riesgos sanitarios*<sup>43</sup>.**

Información utilizada como evidencia	Objetivo	Acciones	Meta
El perfil epidemiológico infeccioso dominado por infecciones respiratorias agudas con una tasa de 31409 muertes por cada 100 mil habitantes	Consolidación del sistema estatal sanitario	Proponer y publicar el reglamento interior de la COPRISEH	Reglamento publicado en 2011

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Actualización del Programa Estatal de Salud 2005-2011.

Por lo tanto, se considera que este programa cubre con la precisión requerida.

### Objetividad

¿La fuente utilizada tiene reconocimiento de imparcialidad y el enfoque tomado para generar los datos demuestra neutralidad?

Por lo que respecta a la objetividad de la información, la mayoría de los datos recuperados se pueden calificar como objetivos, ya que estos son generados por fuentes oficiales, dedicados especialmente a la generación de Información Oficial. Cada uno de ellos cuenta un tipo de metodología determinada para el tratamiento de los datos, por lo que cumplen con los criterios metodológicos necesarios.

Sin embargo, las fuentes no son citadas en el documento, aunque corresponden a datos de fuentes oficiales, son correctos y se aprecia un análisis objetivo.

---

<sup>43</sup> Eventos exógenos que ponen en peligro la salud o la vida humana como resultado de la exposición a factores biológicos, químicos o físicos presentes en el medio ambiente o productos o servicios que consumen, incluyendo los servicios hospitalarios (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2009, pág. 22)

Lo anterior sin embargo, hace complicada la ubicación y verificación de datos y por ende las conclusiones finales que se desprenden del análisis

Por lo que la objetividad con la que se maneja la información en este programa se considera parcial.

### **Credibilidad**

¿Existe confiabilidad en la generación de los datos utilizados para la evidencia, de tal suerte que se pueda depender de ella para el monitoreo, evaluación o valoración del impacto?

Como ya se ha mencionado, las fuentes que fueron consultadas para la generación de los datos que se recuperan en este programa, de manera mayoritaria pertenecen a Información Oficial generada por organismos especializados en ella, lo cuales cuentan con diversas metodologías para asegurar la confiabilidad de los datos publicados.

Adicionalmente, la información referente al tema de salud, resulta de las más monitoreadas a nivel internacional, lo que genera amplia accesibilidad para parte importante de los indicadores contenidos en este programa.

Pese a la ausencia de fuentes, la información resulta congruente, y objetiva.

Por lo que concierne a considerar estos indicadores para el seguimiento y valoración del impacto, no se aprecia ningún problema, ya que resultan de fácil ubicación, tal es el caso de la población con acceso a servicios de salud, que proporciona el INEGI como resultado de censos y encuestas, la mortalidad materno infantil, por cáncer, tuberculosis, partos atendidos, hospitales, número de vacunas etc. Que publica la secretaría de salud federal y estatal a través del mismo INEGI.

La información anterior garantiza la evolución y monitoreo del impacto de las acciones previstas en este programa, lo que se complementa con el despliegue de estrategias, líneas de acción y metas, que contempla el Programa Estatal de Salud 2005-2011. En consecuencia, se considera parcialmente atendido el elemento.

## Aplicación general

¿Hay información generalizada sobre el problema y sus posibles soluciones o son sólo casos selectivos o experimentales los que se consideran como evidencia?

Este programa integra de manera muy concreta la información generalizada sobre la temática del Problema Público identificado, es decir, proporciona información del estado que guardan los siguientes elementos:

**Tabla 50. Información Integrada por elemento del Problema Público**

Elemento del problema público	Información presentada
Falta de acceso a los servicios de salud de primer nivel	Cifras comparativas sobre la cobertura de servicios por institución en el Estado (IMSS, ISSSTE; etc.) y análisis sobre la estrategia del seguro popular como factor de atención
Falta de acceso a los servicios de especialidades	Datos sobre la atención de los servicios de especialidades, personal asociado a los servicios y principales estrategias
Brechas y desigualdades presentes en la prestación del servicio	Datos de población en pobreza , determinación de servicios especializados en población vulnerable
Falta de cultura de la prevención de la salud.	Análisis sobre impacto de la educación en la salud, datos de niveles de escolaridad etc.

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Actualización del Programa Estatal de Salud 2005-2011.

Un elemento representativo y atinado es crear un nexo entre la información que describe la situación actual y el desprendimiento de estrategias y líneas de acción para atender el Problema Público.

Por tanto la información contenida como evidencia puede considerarse general y las soluciones propuestas congruentes, con lo que se considera atendido el elemento.

## **Relevancia**

¿La evidencia es oportuna, sobre el tema, en actualidad e importancia?

La mayor parte de la información que presenta este documento es relevante y hoy en día sigue siendo de vital importancia para diagnosticar y analizar el problema público de salud en Hidalgo, en este sentido, varios de los indicadores contenidos en el programa y reconocidos a nivel nacional e internacional por el tema de salud, presentaron avances positivos en el periodo 2005-2011.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el número de Población sin derecho a servicios de salud era de 62.11% en 2005 y para 2010 se redujo a 33.79%

La tuberculosis pasó de 8.3 casos por cada mil habitantes a 7.8 para el mismo periodo (2005-2011), los partos asistidos de 92.3 % a 98.3 %.

Sin embargo un dato que llama la atención es que en el caso de los niveles de vacunación se redujo de 79.8% a 77.1 %

Bajo este escenario y pese a las ausencias de fuentes de información para algunos datos, se considera que la relevancia y oportunidad de los contenidos brindan los elementos más representativos del problema de salud en Hidalgo, por lo que se considera cubierto este elemento.

## **Disponibilidad**

¿La información utilizada como evidencia existe, es de buena calidad y es posible acceder a ella?

Como ya se mencionó, la mayoría de la información que presenta el documento de este programa tiene su origen en fuentes oficiales por tanto existe, es accesible y cuenta con una metodología sólida para su seguimiento y análisis.

Sin embargo, el documento no posibilita su acceso ya que parte de la información relevante no cuenta con fuentes y está inmersa en los análisis junto con otra

información menos relevante. Lo anterior, obstaculiza el acceso y seguimiento de la misma, lo que demerita el trabajo de análisis que sobre las temáticas abordadas en el programa se realizaron. En este sentido, se considera parcialmente atendido este elemento.

## **Raíz**

La evidencia ¿está basada en la realidad del problema estudiado?

En su mayoría la información que fue utilizada como evidencia para este programa cuenta con metodologías sólidas que permiten considerar que reflejan la realidad de la problemática en el estado de Hidalgo.

Otro aspecto relevante del programa y que se observa de manera particular en la estrategia denominada "Fortalecer e integrar las acciones de promoción de la salud, prevención y control de enfermedades" es el enfoque de ir a las causas que inciden en varios de los problemas de salud para la población del estado de Hidalgo; elementos no exclusivos de este programa, pero que para el caso que nos ocupa atiende aspectos alineados tanto a los objetivos como a las acciones prioritarias que plantea el programa, lo que resulta alentador y factible de potencializarse.

**Tabla 51. Acciones causales de los problemas de salud en Hidalgo**

<b>Elemento causal-preventivo para mejorar la salud de la población</b>
Educación sexual y reproductiva a adolescentes
Prevención de la violencia familiar
Control de peso y alimentación
Detección de adicciones
Vigilancia epidemiológica
Promoción y desarrollo de entornos de salud

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Actualización del Programa Estatal de Salud 2005-2011.

En este sentido y debido al análisis que busca no solo atender los efectos de los problemas de salud en el Estado, sino contrarrestar las causas del problema público, se considera que este programa cubre de manera adecuada el elemento raíz.

### **Aplicabilidad en la práctica**

¿Los funcionarios tienen acceso a la evidencia en un formato útil y la propuesta resultado de la investigación es factible?

A pesar de que para los indicadores más representativos relacionados con el Problema Público de la salud en Hidalgo, se cuenta con la accesibilidad necesaria ya que es información pública, el documento no facilita su ubicación dadas las ausencias de referencias a las fuentes.

Con respecto a la factibilidad de las propuestas establecidas por este programa, se pueden categorizar como mayoritariamente factibles y acompañadas de indicadores que si bien cuentan con algunas fallas en su construcción para considerarse totalmente cuantitativos y orientados a medir las acciones previstas y facilitando su monitoreo. Por lo tanto, se considera parcialmente cubierto el elemento de aplicabilidad práctica para este programa.

### **c) Capacidad de Análisis de la información**

**Integra conocimiento político (información en medios, tendencias de grupos etc.)**

¿Contempla las implicaciones políticas de las acciones planteadas?

En el documento no se contempla de manera explícita este tipo de análisis. Sin embargo, en el discurso se reconoce el impacto político de las acciones en materia de salud, mismas que representan un elemento sumamente sensible para la población y por tanto en términos políticos.

Por lo que se integra de manera implícita en prácticamente todas las acciones previstas en el programa y que tienen contacto directo con las personas, mismas que podemos identificar de manera más directa en algunos de los objetivos del programa.

- Reducir las brechas o desigualdades mediante intervenciones focalizadas en grupos vulnerables y comunidades marginadas
- Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud
- Garantizar que la salud contribuya al combate a la pobreza y al desarrollo social del Estado. (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2009, pág. 21)

Por consiguiente, se considera parcialmente atendido este elemento.

### **Conocimiento Técnico (manejo metodológico de los datos)**

¿Se aprecia una base metodológica para el trabajo de investigación?

Si bien a lo largo del documento del programa no es posible encontrar un apartado metodológico como tal, que explique el tratamiento específico que se le dio a los datos recabados, se observa un manejo más allá del básico sobre la interpretación de algunos indicadores propios del sector salud.

De igual manera, presenta evidencia de la aplicación de metodología básica para la construcción de indicadores de gestión que se aplica a la totalidad de las estrategias y líneas de acción definidas, situación que no se observa en otros programas. Por ello, este elemento se considera parcialmente cubierto.

### **Conocimiento práctico (experiencias de lo realizado para la atención del Problema Público)**

¿Se presentan análisis de experiencias similares y las políticas adoptadas?

En el documento, no se exponen experiencias similares ni su evaluación que permitan dar contexto o sustento a las planteadas. Por lo que el elemento no se considera atendido.

### **Genera una visión integral del Problema Público (análisis integral)**

¿Integra el análisis de la mayor cantidad de posturas y propuestas de solución disponibles?

Este programa mantiene una sola postura que corresponde a las estrategias y propósitos que a decir de lo plasmado en el documento, se han planteado el Ejecutivo estatal en esta temática.

Por lo que el documento no muestra evidencia explícita de que las propuestas, objetivos, líneas de acción y retos que enfrentan el Estado ante el problema de salud pública son producto de diversos análisis que correspondan a posturas o propuestas al respecto.

Sin embargo, se observa una contextualización amplia del Problema Público con una visión incluso internacional y al mismo tiempo aterrizado a nivel local, con una recopilación adecuada de indicadores que estudian el problema de la salud, desde distintos ángulos, entre ellos se ubican los relacionados con la transición epidemiológica, la morbilidad, la mortalidad y las enfermedades de rezago. Por lo que se considera parcialmente cubierto este elemento.

### **Usa un lenguaje de fácil entendimiento a fin de que cualquier ciudadano comprenda el Problema Público y las acciones a emprender**

¿Realiza una traducción de las investigaciones técnicas a un lenguaje de fácil acceso y comprensión?

Este programa mantiene un lenguaje que busca ser accesible, particularmente en aquellas secciones donde expone la información consultada, espacio donde se utilizan algunos tecnicismos propios del tema y aunque no incluye un glosario de ellos como tal, se asegura de incluir la explicación para la mayoría de los conceptos en términos de un lenguaje común. Por lo que se considera que cumple con este criterio.

## **Se integran evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública**

¿Se realiza una evaluación de las buenas prácticas encontradas que fundamenten las propuestas concretas?

En el documento, no se encontró información relacionada con evaluación de buenas prácticas. Por lo que no se considera atendido este elemento.

## **La política pública define esquemas de evaluación precisos y medibles**

¿Se definen los parámetros y temporalidad para evaluar la eficiencia de las acciones emprendidas para atender el Problema Público expuesto?

La forma en que el programa presenta los esquemas para evaluar y darle seguimiento a la política pública se basan en el cumplimiento de las metas establecidas para cada una de las líneas de acción, es decir en la definición concreta de avances esperados para atender cada uno de los componentes de incidencia del Problema Público.

El objetivo de la evaluación es conocer el cumplimiento de las metas como parte esencial en la implementación de este Programa, ofrecerá información sobre el grado de avance de los compromisos establecidos en cada una de las estrategias, permitirá la aplicación de otros instrumentos de análisis y finalmente se convierte en insumo para la toma de decisiones, identificando las áreas de oportunidad para mejorar el desempeño de las instituciones que forman parte de este Programa. (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2009, pág. 35)

Asimismo, propone que el seguimiento se realice de forma bimestral por medio de la integración y revisión de 57 indicadores en cinco componentes:

De acciones de atención: este componente medirá el avance en las acciones de atención directa a la población, como consultas.

De acciones de prevención: a través de este componente mediremos el avance en las acciones de promoción, prevención y detección, dirigidas al individuo y a la comunidad.

De acciones de cobertura: aquí se medirá el avance en la ampliación de la cobertura con unidades nuevas y también el avance en la cobertura del Seguro Popular principalmente.

De innovación, formación y organización: con este componente mediremos el avance en la consolidación de estructuras administrativas, fortalecimiento del capital humano y la calidad en la prestación de servicios.

De vigilancia epidemiológica: en comportamiento epidemiológico de los programas así como la integralidad de la información. (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2009, pág. 36)

De igual manera, se planea anualmante integrar un componente más, con indicadores de resultado, cuya temática es: mortalidad por hipertensión arterial sistémica, mortalidad por tuberculosis pulmonar, mortalidad infantil, mortalidad por cáncer cérvico-uterino, mortalidad por SIDA, mortalidad materna, mortalidad en menores de 5 años y mortalidad por cáncer mamario.

La evaluación de la política pública se presenta de manera integral no sólo en la obtención de resultados al interior de la administración, sino que se orienta a evaluar el verdadero impacto de las acciones, sin embargo aún carece de la definición de algunos valores de punto de partida para las metas establecidas, lo que lleva a no tener tan claro el parametro de medición, por ejemplo se define que la meta para incentivar la demanda de metodos anticoncepativos entre hombres y mujeres con vida sexual activa no usuarios de metodos anticoncepativos será un incremento del 33%, pero no se menciona en el documento cual es la cobertura actual para saber a cuanto equivale el 30% considerado en la meta.

En términos del análisis realizado para este elemento, se considera que este programa atiende de manera adecuada el concepto de seguimiento y evaluación de una política pública.

#### **d) Voluntad Política**

##### **Existe evidencia de la voluntad política para resolver el Problema Público**

¿Las acciones previstas contaron con el apoyo necesario para llevarse a cabo?

No existe duda de que el Programa Estatal de Salud y sus líneas de acción contaron permanentemente con el apoyo político requerido, la primera evidencia al respecto la constituye el decreto correspondiente, mismo que cabe mencionar se da en un periodo de dos años, posterior al decreto de 2005 que contiene el primer plan Estatal de Salud 2005-2011. Por lo que se considera atendido el elemento.

#### **e) Uso de la Información Oficial**

¿Existía Información Oficial útil para elaborar un diagnóstico del Problema Público que se pretendía resolver o medir?

Para el análisis de este Problema Público, existía información suficiente que además fue utilizada, lo que permitió realizar un buen diagnóstico y en general un buen manejo de la información con respecto a los programas revisados.

La Información Oficial disponible ¿se utilizó para la fundamentación y/o para la evaluación de la política pública?

El programa utiliza solo parte de la información disponible, sin embargo, de ella se realiza un uso adecuado en cuanto a nivel de análisis y se logra integrar una visión transversal en los aspectos de salud, lo que permite tener una idea de los impactos a la problemática de la salud desde el punto de vista de la educación, de la vivienda, de la discapacidad o del rezago social, con lo cual se observa la problemática de salud de una forma más integral. La única observación respecto al uso de la información es la carencia de citas que demerita el análisis realizado.

**Tabla 52. Valores obtenidos por elemento de la EBP para el Programa Estatal de Salud (Actualización)**

Requisitos EBP	Características del programa analizado		
	Si lo contempla (Valor 1)	No lo contempla (Valor 0)	Lo contempla Parcialmente (Valor 0.5)
<b>Calidad de los datos</b>			
Precisión	1		
Objetividad			0.5
Credibilidad			0.5
Aplicación general	1		
Relevancia	1		
Disponibilidad			0.5
Raíz	1		
Aplicabilidad en la práctica			0.5
<b>Subtotal</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
<b>Capacidad de Análisis de la información</b>			
Integra conocimiento político (información en			0.5
Conocimiento Técnico ( manejo metodológico de los datos)			0.5
Conocimiento práctico ( buenas prácticas)		0	
Genera una visión integral del problema público (análisis integral)			0.5
Usa un lenguaje que traduce el análisis aun lenguaje ciudadano			0.5
Existe evidencia del uso de evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública		0	
La política pública define esquemas de evaluación		0	
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
<b>Voluntad Política</b>			
Existe evidencia de la voluntad política para	1		
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>4</b>
<b>VALOR TOTAL ALCANZADO</b>	<b>10/16=62.5%</b>		
<b>Uso de Información Oficial</b>			
Existencia de Información disponible para el problema público		1	
<b>Uso de la Información Oficial disponible</b>		<b>0.5</b>	

Fuente: Elaboración Propia con base en los criterios y elementos de la EBP

## **Análisis general**

En conclusión, el Programa Estatal de Salud 2005-2011(Actualización) realiza un rescate oportuno de datos de vital importancia que permiten conocer los factores que intervienen en la salud pública de Hidalgo.

Genera una correcta vinculación entre objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores que lo hacen un programa concreto y de amplias posibilidades para su evaluación y seguimiento, por tanto para el alcance de sus objetivos, que dicho sea de paso, el tiempo ha permitido evidenciar que logró mejorar parte importante de los indicadores en materia de salud para el estado de Hidalgo.

### **3.2 Nivel de congruencia de los programas analizados con los requisitos de la Política Pública Basada en Evidencias.**

Después de realizar la revisión detallada entre lo contenido en los programas y contrastarlo con lo recomendado por la Política Pública basada en evidencias (EBP), resulta importante realizar algunas reflexiones:

Pese a que se buscó aterrizar una metodología que pudiera homologar el esquema de análisis y con ello acotar las desviaciones que se derivan de la aplicación del criterio, resulta claro que no es suficiente, por lo que debe trabajarse en mayores elementos que permitan construir una herramienta aún más acotada, esto se puede lograr abundando en lo que persigue cada criterio, ya que en el análisis realizado hubo que replantearse en varias ocasiones si se había utilizado el mismo criterio de un programa a otro. Lo que obligó en varios casos a realizar algunos análisis transversales. Bajo este ánimo, se presentan en este apartado, algunos de los primeros hallazgos de la investigación, misma que se complementará con la encuesta a exfuncionarios públicos, que se abordará más adelante.

El primer análisis nos lleva a detenernos en los 15 puntos que explora la EBP y que permitieron confrontar cada programa ante sus premisas.

No solo en lo que conceptualmente implicó validar si cumplían o no con el criterio, sino en el aspecto de comprender la problemática pública que finalmente encierra cada programa y aquellas, que el ejercicio de la planeación y la operación de la administración pública le añaden.

Es así como resultado del proceso que se explicó en el apartado de metodología, se concentraron los resultados para los 12 programas analizados bajo los criterios de los 16 elementos de la EBP (Precisión, Objetividad, Aplicación General, Relevancia, Disponibilidad, Raíz, Aplicabilidad, Conocimiento Político, Conocimiento Técnico, Conocimiento Práctico, Visión Integral, Leguaje Ciudadano, Evaluación de Buenas Prácticas, Esquemas de Evaluación Precisos y Medibles y Apoyo político)

**Tabla 53. Concentrado de resultados de congruencia por programa**

No.	Programa Analizado	Valores alcanzados %
1	Programa Estatal de Planeación y Prospectiva 2005-2011	21.87
2	Programa Estatal de Empleo 2005-2011	46.87
3	Programa Estatal de Investigación de Ciencia y Tecnología 2005-2011	56.25
4	Programa Estatal de Desarrollo Social 2005-2011	37.50
5	Programa Estatal de Apoyo a Migrantes 2005-2011	37.50
6	Programa Estatal de Desarrollo Sustentable y Sostenido 2005-2011	53.12
7	Programa Estatal de Vivienda 2005-2011	65.62
8	Programa Estatal de Educación 2005-2011	46.87
9	Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011	43.75
10	Programa Estatal de Protección Civil 2005-2011	31.25
11	Reglas de Operación del Componente: Cobertura Alimentaria, Correspondiente al Programa Integral de Alimentación para el Ejercicio Fiscal 2007	28.12
12	Programa Estatal de Salud 2005-2011 (Actualización)	62.50
<b>TOTAL</b>		44.27

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del análisis documental de los programas decretados por el Gobierno Del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011, bajo los criterios de la EBP

Como se puede observar, el valor alcanzado por cada programa, corresponde al porcentaje de congruencia hacia dichos criterios, en el entendido de que el valor más cercano al 100% es el más congruente y el más alejado, aquel que presenta

mayores carencias ligadas a la consolidación de evidencia sólida para construir y evaluar Políticas Públicas orientadas a solucionar el Problema Público que les da razón de ser.

Al integrar la información, podemos decir que, de acuerdo a los criterios planteados por la Política Pública Basada en Evidencias, En Hidalgo existió un déficit de más del 50% en la calidad metodológica para construir Políticas Públicas eficaces, en los programas que se decretaron en el periodo 2005-2011, según los criterios de la Política Pública basada en Evidencias.

Con estos resultados, en la siguiente gráfica, puede observarse como los programas que más se ajustaron a integrar evidencia de calidad para la política pública propuesta, fueron: el programa estatal de vivienda (65.62%), seguido del Estatal de salud (62.5%), y el de Investigación en Ciencia y Tecnología (56.25 %); en el otro extremo se encuentran los programas de Planeación y Prospectiva con 21.87% y protección civil con 28.12%.

**Gráfica 1. Porcentaje de congruencia de programas seleccionados con respecto a requisitos de la EBP**



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental de los programas decretados por el Gobierno Del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011, bajo los criterios de la EBP

Es de llamar la atención que sea el Programa Estatal de Planeación y Prospectiva, el que se ubique como el más alejado de los criterios deseados, siendo esta instancia la que en el ámbito estatal ofrece asesoría a las demás dependencias sobre planeación, por estar entre sus funciones brindar herramientas para mejorar la calidad en la toma de decisiones en política pública.

Sin embargo, al mismo tiempo resulta congruente ya que evidencia una carencia metodológica para la construcción de este tipo de documentos de planeación que se ve reflejada en este programa y por ende en el resto.

En el siguiente apartado, se realizan algunos análisis por elemento y temática que permiten obtener información más detallada para explorar estos resultados.

### **3.3 Nivel de Uso de la Información Oficial**

Como se ha observado a lo largo de este capítulo, en diferentes espacios, se han realizado análisis sobre el Uso de la Información Oficial, particularmente en cada uno de los 12 programas revisados documentalmente.

En ellos, se llevó a cabo un análisis de la oferta de información sobre el tema del Problema Público, y se contrastó con lo contenido en el programa respectivo; con base en lo encontrado, se otorgó un valor en escala de 0, .5 y 1 según el nivel de acercamiento entre los indicadores de Información Oficial disponible para el tema central (y de él sus causas), con respecto a la utilizada en los documentos de los programas decretados, esto en términos de cantidad y congruencia, de tal manera que podamos identificar si se utilizó la información disponible que atiende al Problema Público y esto se realizó con la congruencia metodológica necesaria para desprender a partir de ella, conclusiones sobre lo necesario a llevar a cabo para resolver el Problema Público y medir sus impactos.

Lo anterior, nos permitió integrar una base de resultados por programa que junto con un análisis transversal por cada elemento de la EBP, facilita ir aportando elementos para la caracterización del Uso de la Información Oficial como evidencia en la fundamentación y/o evaluación de Políticas Públicas en el estado de Hidalgo durante el periodo 2005-2011.

### 3.3.1 Uso de la Información Oficial por Programa Decretado

En este apartado, se busca sintetizar los resultados a nivel de programa y estatal a fin de ir aportando elementos para la caracterización del Uso de la Información Oficial para el estado de Hidalgo, en el periodo referido.

Para ello y a fin de establecer de mejor manera estas relaciones, se presenta a continuación una tabla de nomenclaturas de los programas:

**Tabla 54. Cuadro de nomenclatura por programa**

Símbolo	Correspondencia
P-1	Programa Estatal de Planeación y Prospectiva 2005-2011
P-2	Programa Estatal de Empleo 2005-2011
P-3	Programa Estatal de Investigación de Ciencia y Tecnología 2005-
P-4	Programa Estatal de Desarrollo Social
P-5	Programa Estatal de Apoyo a Migrantes 2005-2011
P-6	Programa Estatal de Desarrollo Sustentable y Sostenible 2005-2011
P-7	Programa Estatal de Vivienda 2005-2011
P-8	Programa Estatal de Educación 2005-2011
P-9	Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011
P-10	Programa Estatal de Protección Civil 2005-2011
P-11	Reglas de Operación del Componente: Cobertura Alimentaria, correspondiente al Programa Integral de Alimentación para el ejercicio fiscal 2007
P-12	Programa Estatal de Salud 2005-2011 (Actualización)

Fuente: Elaboración propia

Como ya se dijo, para lograr el objetivo de conocer el Uso de la Información Oficial a nivel estatal, se integraron los valores obtenidos por cada programa en una matriz dividida en tres apartados (existencia de la Información Oficial, Calidad de los datos y Capacidad de Análisis de la Información) en donde:

$$\sum_{i=1}^n x_i = N/12$$

Lo que representa la sumatoria del valor otorgado a cada programa entre el total de puntos máximos a obtener (12) este puntaje máximo solo podrá considerarse cuando cada programa cumpla de manera adecuada el criterio establecido para cada elemento de la EBP y para el caso del Uso de la Información Oficial, cuando se utilice en el programa la totalidad de información disponible y aplicable al Problema Público, haciéndolo de manera adecuada, recordando que la valoración

obtenida por cada uno de ellos es de 1 si se valoró como adecuado, 0.5 si el uso fue parcial o deficiente y 0 si no se cumple el criterio o no se integró Información Oficial.

Iniciaremos este análisis partiendo de:

### **La Existencia y Uso de la Información Oficial en los programas decretados en el periodo de estudio**

Con base en el análisis de los resultados obtenidos e integrados en el cuadro que se presenta a continuación, podemos decir que de la Información Oficial que se requería para integrar como evidencia en los programas decretados del gobierno del estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011, solo existía o estaba disponible el 79%.

**Tabla 55. Existencia y Uso de la Información Oficial por Programa Decretado, periodo 2005-2011**

DISPONIBILIDAD Y USO DE LA INFORMACIÓN OFICIAL	PROGRAMAS ANALIZADOS/ PUNTAJE POR PROGRAMA												PUNTAJE TRANSVERSAL POR REQUISITO (valor máximo por elemento 12)
	P-1	P-2	P-3	P-4	P-5	P-6	P-7	P-8	P-9	P-10	P-11	P-12	%
Existencia y disponibilidad de Información Oficial para el problema público.	0.5	1	0.5	1	0.5	0.5	1	1	1	0.5	1	1	<b>9.5/12= 79.16%</b>
Uso de la Información Oficial	0	0	0.5	0.5	0	1	1	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	<b>5.5/12= 45.83%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental de los programas decretados por el Gobierno Del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011, bajo los criterios de la EBP, así como la revisión de la Información Oficial disponible.

Lo anterior implica que el 21% de la información necesaria para caracterizar un Problema Público en este periodo, no existía, resultaba incompleta o inaccesible.

En contraparte, del 79% de la Información Oficial disponible, solo se utilizó el 58%, y de este 58%, solo el 17% de los programas decretados en este periodo se valoraron con el mayor nivel de Uso de la Información Oficial (valor1), lo que significa que más del 80% de la Información Oficial utilizada para fundamentar la política pública contenida en los programas que se decretaron de 2005 a 2011, realizaron un uso parcial o inadecuado de la Información Oficial disponible.

En este mismo sentido, el 25% de los programas no utilizaron Información Oficial, aunque para el 8% de ellos, existía disponible sobre el Problema Público de interés, cabe mencionar que para el 17% restante, aun cuando había Información Oficial disponible, esta era limitada o no estaba accesible como se requería (nivel de desagregación, variables especializadas temáticas parciales etc.)

Para este 17 % de los programas que contaban con una oferta parcial de Información Oficial para entender y medir el problema publico estudiado, la Información Oficial fue sustituida por otro tipo de información, que resultó medianamente congruente, aunque su capacidad de análisis se vio disminuida para todos los casos.

Es decir, Aun cuando se realice un adecuado análisis de la Información Oficial disponible, si esta es parcial para los requerimientos del Problema Público, será complementada o remplazada por la que esté a la mano del responsable de fundamentar o evaluar la política pública, aunque no cumpla con los requerimientos de calidad deseados.

En resumen, podemos decir que los programas decretados a nivel estatal para el periodo 2005-2011 tuvieron un índice de uso de Información Oficial de 46%.( 45.83%) Lo que significa que 5 de cada 10 programas decretados en este periodo, carecían de Información Oficial como sustento, la utilizaron de manera parcial o se utilizó inadecuadamente.

### 3.3.2 Uso de la Información Oficial por Requisito de la Política Pública Basada en Evidencias

#### Los resultados generales

A fin de acercarnos más detalladamente a la caracterización del Uso de la Información Oficial, se realizó un análisis transversal por elemento de la EBP y su relación con el Uso de la Información Oficial, para ello, se integraron los valores obtenidos de cada programa en una matriz, en la que:

$$\sum P_1 + P_2 + \dots + P_{12} = N/12$$

Lo que representa la sumatoria del valor otorgado a cada programa ( P1a P12) por elemento de la EBP valorado, cuyo resultado se divide entre el total de puntos máximos a obtener (12)

Es importante aclarar que a fin de centrarnos en la temática sobre el Uso de la Información Oficial, nos enfocaremos en los elementos directamente relacionados con el manejo de información, por lo que se omite el análisis del elemento sobre voluntad política.<sup>44</sup>

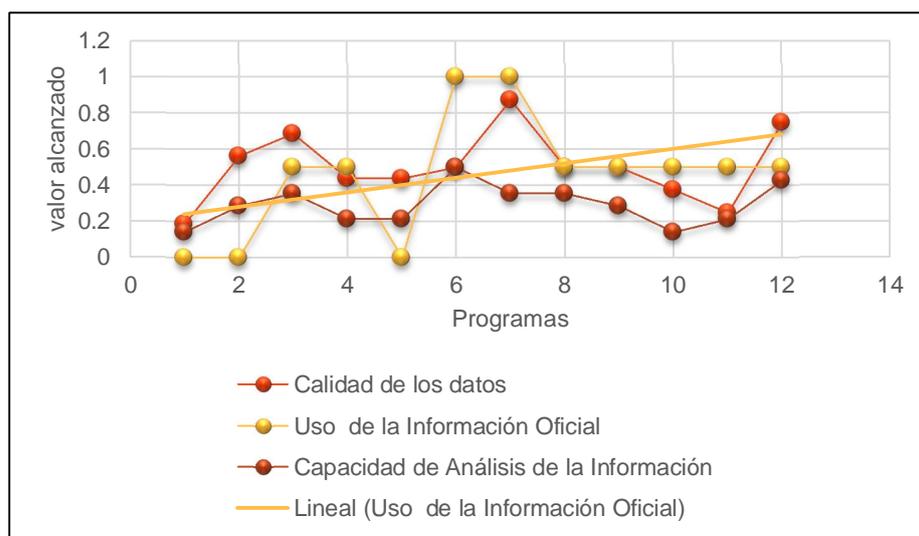
El primer análisis se obtiene de integrar los resultados del requisito de la EBP denominado **Í calidad de los datos**, es decir el promedio obtenido por programa para los elementos de Precisión, Objetividad, Credibilidad, Aplicación general, relevancia, disponibilidad, raíz y aplicabilidad en la práctica; así como del segundo requisito de la EBP denominado **Capacidad de análisis de la información**, mismo que integra los elementos de: conocimiento político, conocimiento técnico, conocimiento práctico, visión integral del Problema Público, lenguaje ciudadano, evaluación de buenas prácticas y esquemas de evaluación precisos y medibles.

---

<sup>44</sup> Cabe mencionar que el 100% de los programas fue calificado en este elemento como atendido, es decir que se consideró que todos los programas contaban con la voluntad política para realizarse

Con los datos de la valoración promedio para cada elemento por programa y la integración del dato similar en el Uso de la Información Oficial, se obtuvo el gráfico que se muestra a continuación:

**Gráfica 2. Relación del Uso de la Información Oficial, con la calidad de los datos y el nivel de análisis de los programas decretados en el periodo 2005-2011 valorados a través de los criterios de la EBP**



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental de los programas decretados por el Gobierno Del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011 y su valoración por elemento de la EBP, así como la revisión y valoración de la Información Oficial contenida en los mismos programas.

La integración de estas tres mediciones, tomando como eje el Uso de la Información Oficial, nos permite obtener datos importantes para la caracterización de esta última, cuya interpretación también se apoya del análisis detallado de cada programa realizado en el apartado 3.1 denominado *análisis documental de los programas*; como a continuación se muestra:

El primer aspecto a resaltar es que el 25% de los programas no utilizaron Información Oficial, el 58% la utilizó parcialmente y solo el 17% registró un nivel adecuado de su uso.

Del 17% de los programas que registraron la puntuación más alta sobre el uso de Información Oficial, el 8% no fue calificado con la mayor calidad de datos y su nivel de análisis alcanzó un valor medio- bajo, esto se debió a la ausencia de una parte de la información que se requería ( no ofertada) para el Problema Público estudiado y a carencias en el requisito de capacidad de análisis de la información+ específicamente a la falta de integración de elementos tales como buenas prácticas y esquemas de evaluación precisos y medibles, entre otros.

Por otra parte, en el 75% de los programas revisados, la capacidad de análisis está por debajo del Uso de la Información Oficial, lo que significa que aun realizando un uso técnico medio de los datos, estos pueden quedar parcialmente considerados o al margen de la visión integral del Problema Público y/o de las acciones a emprenderse.

En el 17% de los programas revisados (3, y 12), la Información Oficial se utilizó en parte del diagnóstico como fuente, sin embargo, este diagnóstico no establece una relación directa con las acciones propuestas y/o no se retoman para la evaluación de la eficacia del programa para resolver el Problema Público, lo que demerita el aprovechamiento de esta información.

Para el 42% de los programas (4, 7,8, 9 y 10), existe una relación muy estrecha entre la calidad de los datos y el Uso de la Información Oficial. Lo que refiere un uso congruente de esta información tanto en el diagnóstico como en las acciones y los esquemas de medición, aun cuando cabe mencionar que este uso es parcial en el 30 % de los casos.

### **Calidad de los datos.**

Como ya se explicó con anterioridad, los resultados obtenidos por programa para medir el requisito de **la calidad de los datos** como evidencia para la política pública en cuestión, se integró por 8 elementos:

- Precisión
- Objetividad

- Credibilidad
- Aplicabilidad General
- Relevancia
- Disponibilidad
- Raíz y
- Aplicabilidad en la práctica

Cuyos resultados se exponen a continuación, bajo el mismo esquema de la matriz de Uso de la Información Oficial:

**Tabla 56. Concentrado transversal de resultados por programa y requisito de la EBP**

REQUISITOS DE LA EBP	PROGRAMAS ANALIZADOS/ PUNTAJE POR PROGRAMA Y REQUISITO												PUNTAJE TRANSVERSAL POR REQUISITO (valor máximo por elemento 12)
	P-1	P-2	P-3	P-4	P-5	P-6	P-7	P-8	P-9	P-10	P-11	P-12	%
<b>Calidad de los datos</b>													
Precisión	1	0	0.5	0.5	0.5	0.5	1	0.5	0.5	0.5	0.5	1	7/12= 58.33
Objetividad	0	0.5	1	0.5	0.5	0.5	1	0.5	0.5	0.5	0	0.5	6/12=50.0
Credibilidad	0	0.5	1	0.5	0.5	0.5	1	0.5	0.5	0.5	0	0.5	6/12= 50.0
Aplicación general	0	0.5	1	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0	0.5	1	5.5/12= 45.83
Relevancia	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	1	0.5	0.5	0.5	0	1	6/12= 50.00
Disponibilidad	0	1	0.5	0.5	0	0	1	0.5	0.5	0	0.5	0.5	5/12=41.66
Raíz	0	0.5	0.5	0.5	0.5	1	1	0.5	0.5	0.5	0	1	6.5/12=54.16
Aplicabilidad en la práctica	0.5	1	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	6.5/12= 54.16
<b>Nivel de la calidad de los datos utilizados</b>	<b>1.5</b>	<b>4.5</b>	<b>5.5</b>	<b>3.5</b>	<b>3.5</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>48.5/ 96 puntos posibles= 50.52%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental de los programas decretados por el Gobierno Del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011, bajo los criterios de la EBP

Con los valores obtenidos, se realizó un análisis por elemento que se detalla en los siguientes párrafos:

### **Precisión**

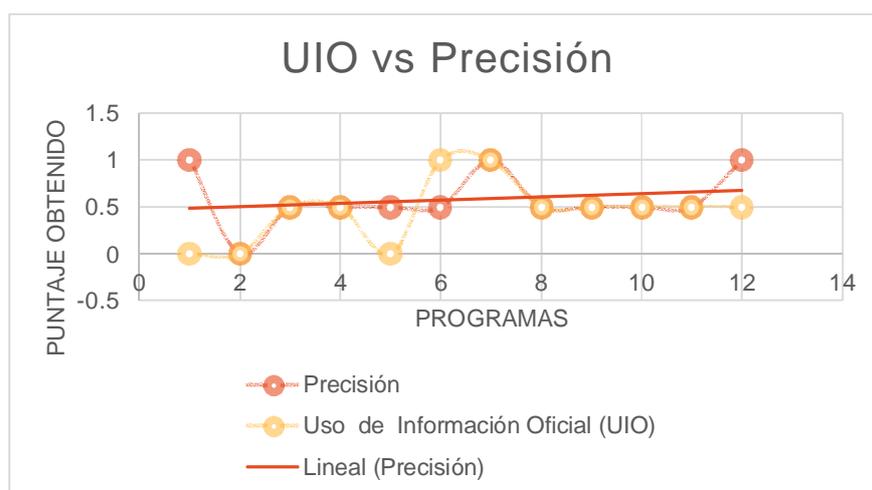
A nivel de la revisión individual de los programas, la precisión, evaluó el nivel de congruencia entre la información contenida en el diagnóstico y las acciones que se desprendían de él (sin considerar en este punto si el diagnóstico era correcto sobre el Problema Público ), lo que se encontró en el 75% de los casos, fue una desvinculación total o parcial entre los datos aportados como evidencia y las acciones propias del programa, por lo que solo el 25% de los programas guardaron una congruencia total entre el diagnóstico y las acciones propuestas ( calificación de 1 en el elemento precisión)

Es importante aclarar que en el 17 % de los casos que se calificaron congruentes, las acciones no estaban orientadas a resolver el Problema Público, es decir que entre el diagnóstico desarrollado en el documento y las acciones, existía congruencia, pero no del diagnóstico hacia las causas del Problema Público.

Lo anterior significa que solo en el 8% de los casos, existía plena congruencia entre los datos contenidos en el diagnóstico, el diagnóstico y la identificación del Problema Público, así como del Problema Público con las acciones a desarrollarse para solucionar la problemática identificada.

Al llevar el análisis del elemento de precisión comparativamente con los resultados del Uso de la Información Oficial para cada programa, se obtiene la siguiente gráfica:

**Gráfica 3. Uso de la Información Oficial vs Precisión de los datos utilizados**



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental de los programas decretados por el Gobierno Del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011 y su valoración por el elemento precisión de la EBP, así como la revisión y valoración de la Información Oficial contenida en los mismos programas.

De este análisis, se desprende que para el 67 % de los programas existió total congruencia entre el nivel de Uso de la Información Oficial y el nivel de precisión contenido en los programas, lo que significa que siete de cada diez programas en el periodo de estudio, sustentaron su precisión en el Uso de la Información Oficial.

Resulta importante resaltar que el 33% restante, agrupa a los programas que obtuvieron la más alta puntuación en la precisión pero una baja o intermedia calificación en uso de la información (17%), para quienes lo encontrado fue que aquello que pusieron como sustento de su diagnóstico, fue congruente con las acciones propuestas, sin embargo la Información Oficial disponible que se utilizó, fue parcial o inadecuada para el Problema Público estudiado, en un estatus similar, el 8% contó con una precisión media, pero un Uso de la Información Oficial nulo, en este caso el programa respaldó sus datos en fuentes diferentes a las oficiales y logró un nivel de congruencia intermedio; por último, tenemos al 8% que reflejando un uso suficiente y congruente de la información, presenta una precisión intermedia, lo que significa, que se utilizó Información Oficial en el diagnóstico del programa y que su manejo fue adecuado, sin embargo esto no se reflejó en las acciones propuestas para atender el Problema Público ni en los esquemas de medición y evaluación de estas acciones.

### **Objetividad**

En este elemento, se valoraron dos factores, por un lado la imparcialidad de las fuentes de los datos utilizados y por otra el enfoque neutral o sesgado que pueda darse a la interpretación de ellos, lo que se encontró en el 80% de los casos, fue ausencia parcial o total de referencias precisas a los datos, muchas de ellas resultó sencillo verificarlas dado que se trataba de datos provenientes de censos o encuestas que por la experiencia personal fue sencillo ubicar, lo que deja claro que el no poner referencia a los datos más que un asunto de sesgo premeditado, es una carencia metodológica, aunque cabe mencionar que en el

17% de los programas analizados si se observó un sesgo adicional a la carencia de fuentes.

En la gráfica que se muestra a continuación, podemos observar que el 58% de los programas tienen una relación directa entre el valor obtenido en la objetividad de la información y el correspondiente al Uso de la Información Oficial. Lo que nos refiere, que el Uso de la Información Oficial es directamente proporcional al nivel de objetividad registrado en el manejo de los datos, en 6 de cada 10 programas decretados en el periodo 2005-2011.

**Gráfica 4. Uso de la Información Oficial VS Objetividad**



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental de los programas decretados por el Gobierno del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011 y su valoración por el elemento Objetividad de la EBP, así como la revisión y valoración de la Información Oficial contenida en los mismos programas.

De este 58%, solo el 8% obtuvo el valor más alto en ambas mediciones, lo que implica un uso adecuado de los datos (nivel suficiente y congruente de la Información Oficial) y una interpretación neutral de ellos.

Sin embargo, otro 8% de los programas calificados con Uso de la Información Oficial adecuado, tuvieron una objetividad parcial, lo que significa que aun cuando los datos provenientes de fuentes oficiales fueron tratados técnicamente de manera adecuada, en la interpretación que se realizó de ellos se observó sesgo en las acciones previstas para atender el Problema Público y/o en los instrumentos de evaluación definidos para medir el impacto de las acciones en la atención del Problema Público.

## **Credibilidad**

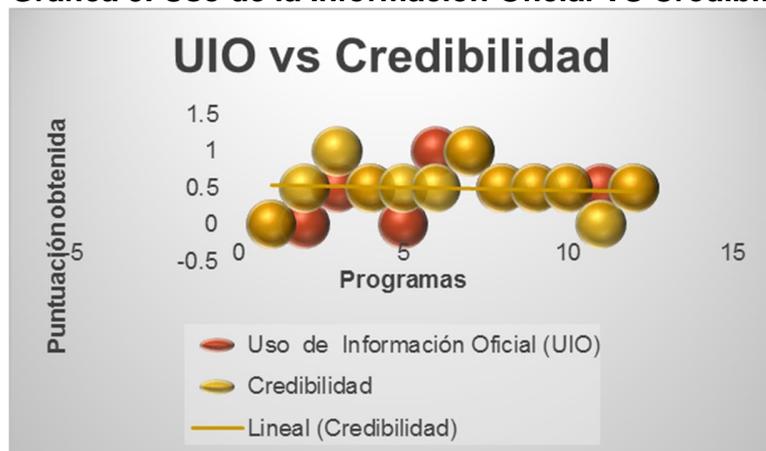
La valoración de este elemento pretende identificar si el procesamiento o trabajo de integración de los datos que constituyeron la evidencia, podrían ser utilizados para medir el impacto de la política pública en términos de valorar su efectividad, es decir si las conclusiones producto del diagnóstico podían utilizarse como indicadores para medir posteriormente si las acciones estaban resolviendo el Problema Público.

Lo que reflejó el análisis, es que solo en el 17% de los programas, este elemento se cumplía adecuadamente, en el 66 % de los casos, las conclusiones del diagnóstico retomaban algún indicador relevante, dejando fuera otro u otros o las conclusiones se sustentaban en un conjunto de datos que aunque estaban relacionados con el Problema Público, no resultaban los de mayor impacto.

Para el 17% restante, no se consideró ningún dato en el diagnóstico que pudiera medir el impacto de la política pública en la resolución del Problema Público.

En términos de la comparación de estos datos con los valores obtenidos para el Uso de la Información Oficial, uno de los elementos relevantes es que los resultados obtenidos para este elemento tienen una relación proporcional del 100% con los valores obtenidos en el elemento de Objetividad, lo que nos indica que en la medida en que la fundamentación de la política pública fue objetiva, en esa misma proporción se pueden desprender acciones eficaces para atender el Problema Público.

**Gráfica 5. Uso de la Información Oficial VS Credibilidad**



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental de los programas decretados por el Gobierno del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011 y su valoración por el elemento Credibilidad de la EBP, así como la revisión y valoración de la Información Oficial contenida en los mismos programas.

En el caso concreto, podemos decir que los programas decretados en Hidalgo para el periodo 2005-2011, alcanzaron un nivel de credibilidad sobre la efectividad de sus propuestas para atender el Problema Público, del 50%, valor que guarda relación directa con el nivel de objetividad de la información y el correspondiente sobre Uso de la Información Oficial. Lo que nos refiere, que el Uso de la Información Oficial es directamente proporcional al nivel de objetividad y que esta última determina la credibilidad en términos de las conclusiones y acciones que se desprenden del diagnóstico para entender y atender el Problema Público.

En ese contexto, el 58%, de los programas reflejaron valores idénticos para el nivel del Uso de la Información Oficial y el de Credibilidad, mismos que como ya se comentó alcanzaron valores intermedios, por su parte solo el 8% obtuvo el valor más alto en ambas mediciones, lo que implica un nivel suficiente y congruente en el Uso de la Información Oficial y una propuesta de acciones que cuenta con sustento para lograr efectividad en la resolución del Problema Público.

El otro 8% de los programas calificados con Uso de la Información Oficial adecuado, tuvieron una objetividad parcial, lo que significa que aun cuando los datos provenientes de fuentes oficiales fueron tratados técnicamente de manera

adecuada, en la interpretación que se realizó de ellos se observó sesgo en las acciones previstas para atender el Problema Público y/o en los instrumentos de evaluación definidos para medir el impacto de las acciones en la atención del Problema Público.

### **Aplicación general**

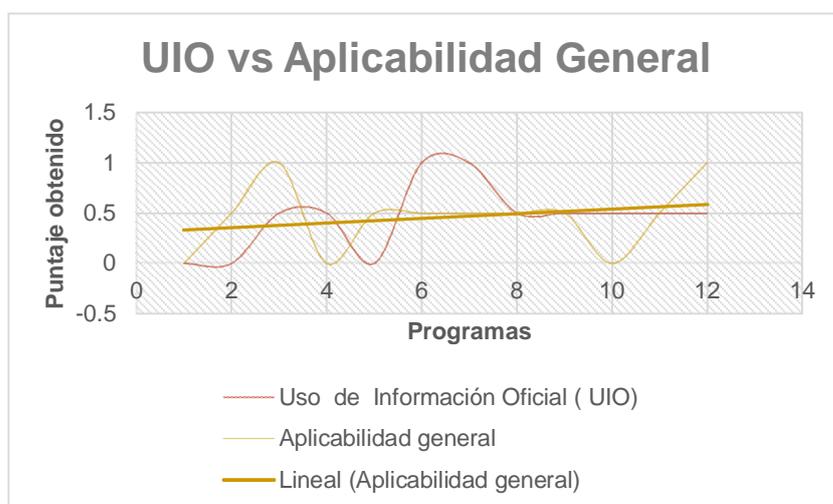
Este elemento, buscó valorar si la evidencia en términos de entender el Problema Público y sus posibles soluciones estaban sustentadas en estudios con representatividad sobre el universo de interés, como es el caso de censos, encuestas o registros administrativos u otros estudios cuya metodología pudiera garantizar que sus resultados se pueden aplicar al universo que integra o afecta al Problema Público en cuestión y no a casos aislados que generarían un sesgo en las acciones a emprender y por consiguiente afectarían la eficacia de las estrategias planeadas .

Se encontró que en el 25% de los casos no se cumplió con el requisito y en el 58% se utilizó parte de información sustentada en estudios de representatividad general y otra parte no se pudo identificar su procedencia.

Al realizar el comparativo del elemento de aplicabilidad general con el Uso de la Información Oficial, lo esperado sería un empate de valores obtenidos muy cercano al 100%, sin embargo, este porcentaje apenas es del 33%; para entender este comportamiento, resulta valioso identificar que sucedió con el 67% restante.

Información que se puede apreciar ven la siguiente gráfica:

**Gráfica 6. Uso de la Información Oficial VS Aplicabilidad General**



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental de los programas decretados por el Gobierno del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011 y su valoración por el elemento de Aplicabilidad general de la EBP, así como la revisión y valoración de la Información Oficial contenida en los mismos programas.

Lo encontrado es que otro 33% de los programas presentaron valores más altos de aplicabilidad general que en el Uso de la Información Oficial, esto se debe a que los programas que tienen este comportamiento, incluyeron en su diagnóstico información que proviene de fuentes internacionales u otros estudios de carácter científico no integrados al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica como es el caso del programa de Salud y el de Ciencia y Tecnología (programas 3 y 12).

El último porcentaje (33%) tiene un comportamiento contrario, lo que implica un uso de Información Oficial, superior al uso de información proveniente de otras fuentes, sin embargo, a pesar de utilizar datos oficiales provenientes de Censos, encuestas y registros administrativos y realizar un manejo adecuado de ellos, estos datos fueron parciales para entender y atender el Problema Público ya que en el 17% de los casos, no existía una oferta de información que atendiera los requerimientos.

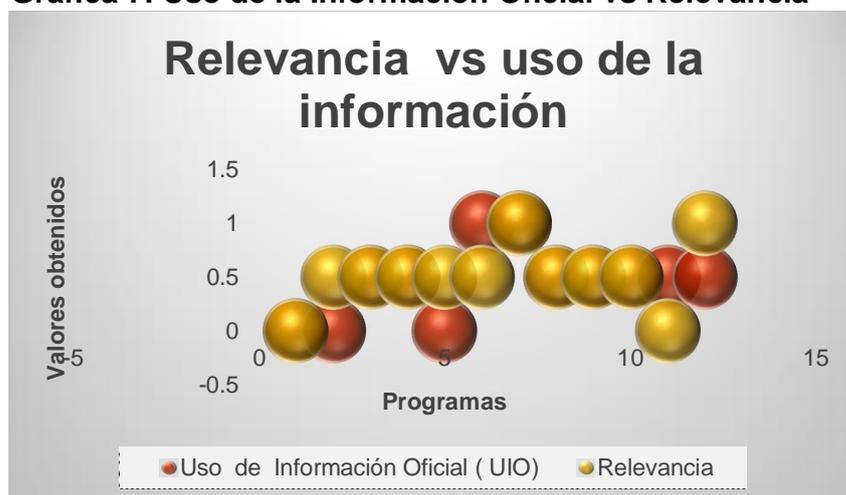
En conclusión, podemos decir que el 46% de la información contenida en los programas decretados del periodo de estudio, tuvo su origen en alguna fuente cuya metodología aplicada cuenta con validez para el universo de estudio y de ese porcentaje solo el 33% correspondía a Información Oficial.

## Relevancia

La valoración de este elemento, buscó identificar si la información utilizada para sustentar la política pública era información con mayor importancia directa sobre el Problema Público y si se utilizó la más actual disponible.

El análisis reflejó que en el 66% de los programas, no se había utilizado la información más reciente sobre el tema central del Problema Público (valorados con 0.5), la información utilizada resultaba complementaria al Problema Público o hacía referencia solo a parte de este. El 17 % no cumplía con ninguna de las condicionantes (usar la información adecuada al tema, ni la más oportuna, valorados con 0) y solo el 17 % restante atendió adecuadamente este criterio. Lo que en promedio generó que 5 de cada 10 datos contenidos en los programas, no fueran los más adecuados o más actuales para el Problema Público estudiado.

**Gráfica 7. Uso de la Información Oficial vs Relevancia**



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental de los programas decretados por el Gobierno del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011 y su valoración por el elemento de Relevancia de la EBP, así como la revisión y valoración de la Información Oficial contenida en los mismos programas.

Cuando se realizó el comparativo entre el Uso de la Información Oficial y la relevancia contenida en los programas (información de mayor importancia para el Problema Público y más oportuna), el resultado fue una relación directa para 6 de cada 10 programas.

Encontrando una tendencia en donde a mayor relevancia encontrada en los programas mayor fue la evidencia sustentada en Información Oficial.

### **Disponibilidad**

En este elemento se valoró si la información contenida como evidencia en los programas, reunía 3 cualidades, que fuera auténtica (existencia de los datos) que tuviera un proceso metodológico de obtención que permitiera valorar su calidad y que resultara factible acceder a ella por cualquier persona.

En la valoración de este elemento se encontró que el 33% de los programas La mayor parte de la información que se incluyó, no es posible acceder a ella por cualquier persona ya sea por que corresponde a registros internos o a información de la que no se pudo identificar la fuente emisora y esto impide ubicarla para su consulta y valoración metodológica. Para el 50% de los programas esto sucedió con una parte de la información (menor al 50% de la contenida como evidencia) y para el 17% restante, se cumplió satisfactoriamente con este requisito.

Al comparar el Uso de la Información Oficial con el elemento de disponibilidad (datos existentes, con sustento metodológico y accesibles) encontramos que el 75% de ambas mediciones mantiene una relación del 100% del valor obtenido, lo que refiere que el Uso de la Información Oficial aporta en promedio el 75% de la disponibilidad de la información contenida en los programas decretados para el periodo 2005-2012, misma que se califica como disponible para 4 de cada 10 datos contenidos. Como puede apreciarse en la siguiente gráfica.

**Gráfica 8. Uso de la Información Oficial vs Disponibilidad**



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental de los programas decretados por el Gobierno del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011 y su valoración por el elemento de Disponibilidad de la EBP, así como la revisión y valoración de la Información Oficial contenida en los mismos programas.

Cabe resaltar que en el 17% de los programas, la disponibilidad de la información está por debajo del Uso de la Información Oficial, lo anterior debido a que parte de la información contenida en el programa carece de fuentes que permitan su consulta.

De igual manera en el 8% de los programas el Uso de la Información Oficial, está por debajo de la disponibilidad, lo que significa que se utilizaron fuentes no oficiales pero accesibles.

### **Raíz**

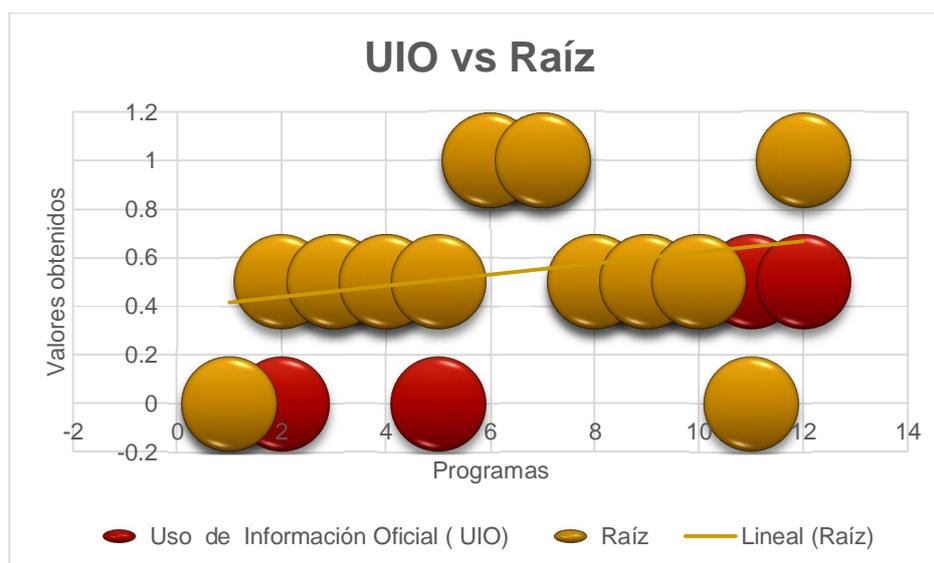
Para este elemento, se buscó valorar si el diagnóstico identificaba las causas raíz del Problema Público y no solo sus consecuencias.

Lo que encontramos fue que el 25% de los diagnósticos en los programas, lograron una identificación adecuada de la causa o causas del Problema Público, el 58% lo hacía de manera parcial y el 17% no lo logró.

Cabe mencionar que el hecho de que se identificara la causa raíz de un problema no significó que en todos los casos las estrategias y líneas de acción estuvieran alineadas con este hallazgo.

En la comparación de las valoraciones del Uso de la Información Oficial con la causa raíz encontrada en la revisión de los programas, se obtuvieron los datos que integra el siguiente gráfico:

**Gráfica 9. Uso de la Información Oficial vs Causa Raíz**



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental de los programas decretados por el Gobierno del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011 y su valoración por el elemento de Disponibilidad de la EBP, así como la revisión y valoración de la Información Oficial contenida en los mismos programas.

Lo que se observó es que en el 67% de los programas decretados para el periodo de estudio, existe una relación directa entre el nivel del Uso de la Información Oficial y en nivel de la identificación de la causa raíz del Problema Público. Por lo que podemos decir que a mayor Uso de la Información Oficial disponible se incrementa la posibilidad de ubicar la causa raíz del Problema Público.

En este sentido, podemos decir que para los programas decretados en el periodo 2005-2011, el nivel promedio de identificación de las causas raíz del Problema Público se ubicó en el 54%, lo que equivale en promedio a una identificación parcial de las causas del Problema Público.

Cabe resaltar que en el 16% de los casos en los que el Uso de la Información Oficial, registró valores por debajo de la causa raíz, esto se debió principalmente a un uso no congruente de la información disponible o a ausencias de ella, en estos casos la causa raíz identificada resulta parcial.

### **Aplicabilidad en la práctica**

Para este elemento, se buscó identificar si las acciones propuestas en los programas son factibles de llevarse a cabo (con respecto a la información contenida en el documento) y si para ello, los funcionarios cuentan con el acceso necesario a tal información.

Lo que se encontró fue que más del 90% de los programas, integraron acciones que son parcialmente posibles de llevarse a cabo, esto significa que del número total de acciones propuestas, solo un porcentaje cercano al 50% se valoró como factibles, particularmente porque no son retadoras.

En este sentido, la relación entre la aplicabilidad en la práctica y las causas del problema (raíz), nos permiten darnos cuenta de que aún en los casos en donde se identificaron las causas del Problema Público, las acciones no necesariamente se vincularon de manera directa a la resolución del Problema Público.

Con este contexto, al realizar la comparación entre el Uso de la Información Oficial y el nivel de aplicabilidad, se pudieron obtener, los siguientes resultados:

**Gráfica 10. Uso de la Información Oficial vs Aplicabilidad en la práctica**



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental de los programas decretados por el Gobierno del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011 y su valoración por el elemento de Disponibilidad de la EBP, así como la revisión y valoración de la Información Oficial contenida en los mismos programas.

El 67% de los programas, mostró una relación directa entre el Uso de la Información Oficial y el nivel de Aplicabilidad en la Práctica reflejado en las acciones propuestas; logrando en promedio, un porcentaje ligeramente abajo del 55% en el nivel de Aplicabilidad en la Práctica; lo que implica que 7 de cada 10 programas que utilizaron Información Oficial, lograron que poco más del 50% de sus acciones resultaran congruentes para llevarse a cabo y coadyuvar a la resolución del Problema Público.

Hasta este punto, hemos analizado los componentes de calidad técnica de los datos, por lo que pasaremos a los resultados correspondientes a la integración transversal del análisis de la información, mismo que se integra en la siguiente matriz.

**Tabla 57.integración transversal de valores obtenidos por programa decretado según capacidad de análisis de la información**

REQUISITOS DE LA EBP	PROGRAMAS ANALIZADOS/ PUNTAJE POR PROGRAMA Y REQUISITO												PUNTAJE TRANSVERSAL POR REQUISITO (valor máximo por elemento 12)
	P-1	P-2	P-3	P-4	P-5	P-6	P-7	P-8	P-9	P-10	P-11	P-12	
<b>Capacidad de Análisis de la información</b>													<b>%</b>
Integra conocimiento político (información en medios, tendencias de grupos etc.)	0	0	0	0	0	0.5	0.5	0	0	0	0.5	0.5	2/12=16.6
Conocimiento Técnico ( manejo metodológico de los datos)	0	0.5	0.5	0	0	0.5	0.5	0.5	0	0	0	0.5	3/12=25
Conocimiento práctico ( buenas prácticas)	0	0	0	0	0	0.5	0	0.5	0.5	0	0	0	1.5/12=12.5
Genera una visión integral del problema público ( análisis integral)	0	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0	0.5	0.5	4.5/12=37.5
Usa un lenguaje que traduce el análisis aun lenguaje ciudadano	1	1	1	0.5	0.5	0.5	0.5	0	0	0.5	0.5	0.5	6.5/12=54.16
Existe evidencia del uso de evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública	0	0	0	0	0	0.5	0	0.5	0.5	0	0	0	1.5/12=12.5
La política pública define esquemas de evaluación precisos y medibles	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0	1	5.5/ 12=45.83
<b>Nivel del análisis de la información</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2.5</b>	<b>1.5</b>	<b>1.5</b>	<b>3.5</b>	<b>2.5</b>	<b>2.5</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1.5</b>	<b>3</b>	<b>24.5/84= 29.16</b>
<b>Nivel de congruencia de programas según requisitos de la EBP ligados al uso de la información</b>													<b>73 de 180 posibles = 40.55%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental de los programas decretados por el Gobierno Del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011, bajo los criterios de la EBP

### Capacidad de Análisis de la Información

Abordaremos ahora los resultados relacionados con el contenido de los programas y su nivel observable de análisis.

#### Conocimiento Político

Este elemento, pretende identificar en el diagnóstico del Problema Público la información relacionada al contexto político del problema, es decir a los actores involucrados, sus posturas y sus posibles impactos.

Lo que encontramos en los programas fue que en ninguno de ellos se evidenció este tema de manera abierta, lo que no es de extrañarse y tampoco implica que no se haya realizado, por ello, solo en el 33% de los casos se calificó como parcial,

dado que existen elementos que de manera indirecta evidenciaron el análisis político alrededor del tema, incluso en algunos casos la política pública fue resultado de presiones políticas sobre programas específicos ya en operación (reglas de operación del programa alimentario)

En contraparte, en el 67% de los programas no se logró identificar este análisis.

En consecuencia, cuando confrontamos los resultados del Uso de la Información Oficial, con el conocimiento político alrededor del Problema Público, lo que observamos en la gráfica es en realidad una visión de lo que pasa en la práctica con estos elementos, ya que como se observa en las líneas que los representan, prácticamente son paralelas y donde se unen, son en valores no significativos.

Lo anterior evidencia dos aspectos relevantes, el primero es que la Información Oficial no ofrece prácticamente ningún indicador relacionado con los impactos políticos de los problemas públicos (solo se capta percepción de insatisfacción ciudadana para algunas funciones de la administración pública y sobre aspectos relacionados a la seguridad)

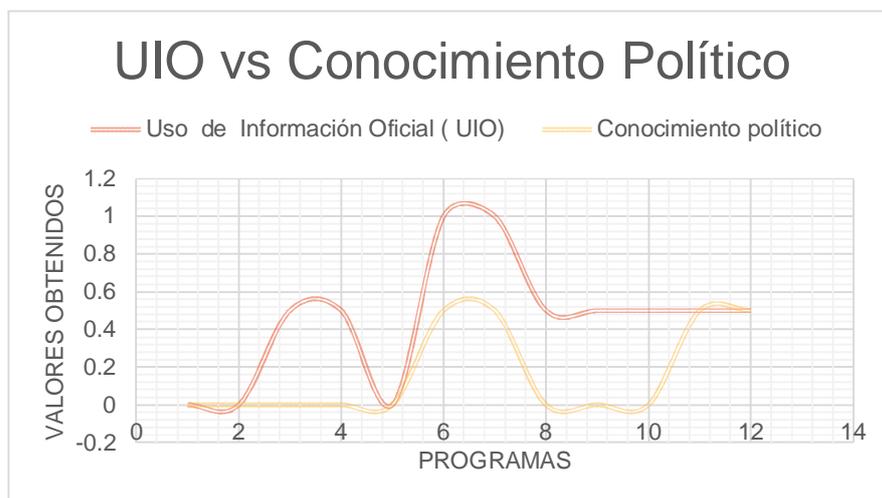
El otro aspecto tiene que ver con la complejidad de evidenciar un análisis político en un documento o espacio público, ya que tal como se mencionó la ausencia de evidencia sobre este tipo de análisis no significa que no se lleven a cabo, por lo que este punto en particular representa un gran reto en términos de transparencia, lo que para algunos casos pudiera significar incluso un riesgo que pudiera complicar la puesta en marcha de la política respectiva.

En cuanto al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, esto implicaría la integración de esta información en un repositorio de datos, donde las tecnologías de información permitieran búsquedas en diarios, temas de debate académico y las encuestas de opinión ciudadana sobre el tema en cuestión.

En resumen podemos decir que el análisis sobre el impacto político de las acciones propuestas en los programas decretados en Hidalgo, para el periodo 2005-2011, no estuvo evidenciado en los documentos de los programas decretados y la

Información Oficial no realizó ninguna aportación concreta que abordara este tema para los problemas públicos identificados.

### Gráfica 11. Uso de la Información Oficial vs Conocimiento político



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental de los programas decretados por el Gobierno del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011 y su valoración por el elemento de Conocimiento político de la EBP, así como la revisión y valoración de la Información Oficial contenida en los mismos programas.

### Conocimiento Técnico

En este punto, se buscó identificar al interior de los programas, algún elemento metodológico para el manejo de los datos, esto tampoco fue encontrado en ninguno de los programas, sin embargo, en el 50% de ellos, se vislumbraron elementos, que permitieron considerar parcialmente cubierto este requisito, tales como integración de datos con las referencias de cálculo de la institución emisora, propuesta de indicadores de gestión con elementos congruentes a una metodología básica (medibles, alcanzables etc.) explicaciones básicas de conceptos propios del Problema Público etc.)

Es importante resaltar que se apreció carencia metodológica no solo en la integración de datos en los programas, sino en la concepción de la estructura que debe contener la fundamentación de una política pública, así como en la

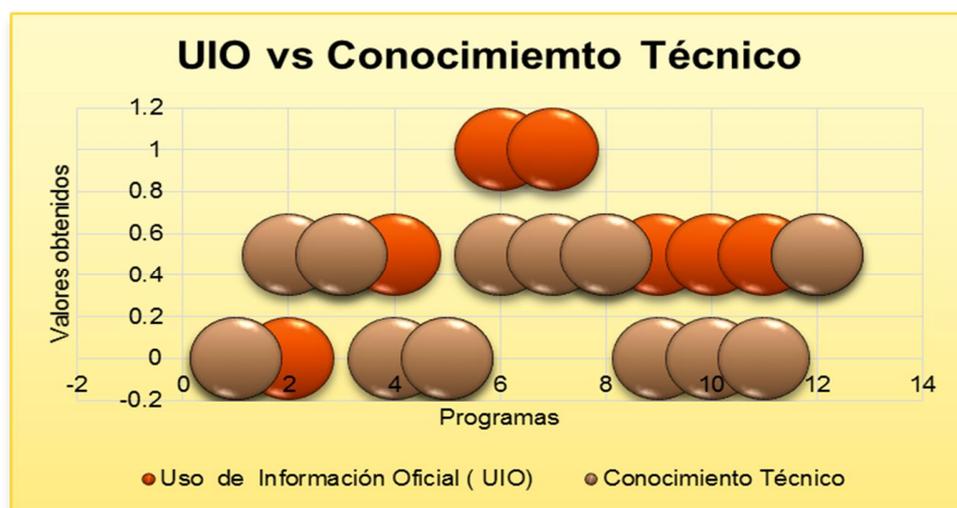
organización de la información para presentarla de manera ordenada y congruente, convirtiéndose en una de las áreas de oportunidad importantes.

En valores promedio, se calificó el manejo técnico de los datos en 25% del 100% deseado.

Al realizar el comparativo entre el Uso de la Información Oficial y el Conocimiento Técnico, se observó que el uso de la información duplica el valor obtenido en el conocimiento técnico, lo que implica que a pesar de integrar datos oficiales y que estos tengan un nivel aceptable en la congruencia con la que se usaron, el nivel de análisis que se desprende de ellos, alcanza el 55% de lo que se esperaría con esos datos.

En el gráfico siguiente, podemos ver que el 50% de los programas, no presentaron evidencia de algún manejo mínimo de elementos metodológicos en el uso de los datos, lo que significa en términos generales cifras sin fuente, cálculos sin referencia a la base del mismo o al método, conclusiones que no correspondían a los datos y cifras erróneas entre otros.

**Gráfica 12. Uso de la Información Oficial vs Conocimiento Técnico**



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental de los programas decretados por el Gobierno del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011 y su valoración por el elemento de Conocimiento técnico de la EBP, así como la revisión y valoración de la Información Oficial contenida en los mismos programas.

También podemos observar que el 17% de los programas, presenta un uso alto de Información Oficial y un Conocimiento Técnico parcial o intermedio, esto se debe en gran parte a que se usaron los indicadores adecuados para el Problema Público y estos provenían de fuente INEGI, sin embargo, el análisis no resultó congruente con las acciones propuestas o el manejo de los datos presentó algún sesgo.

### **Conocimiento Práctico**

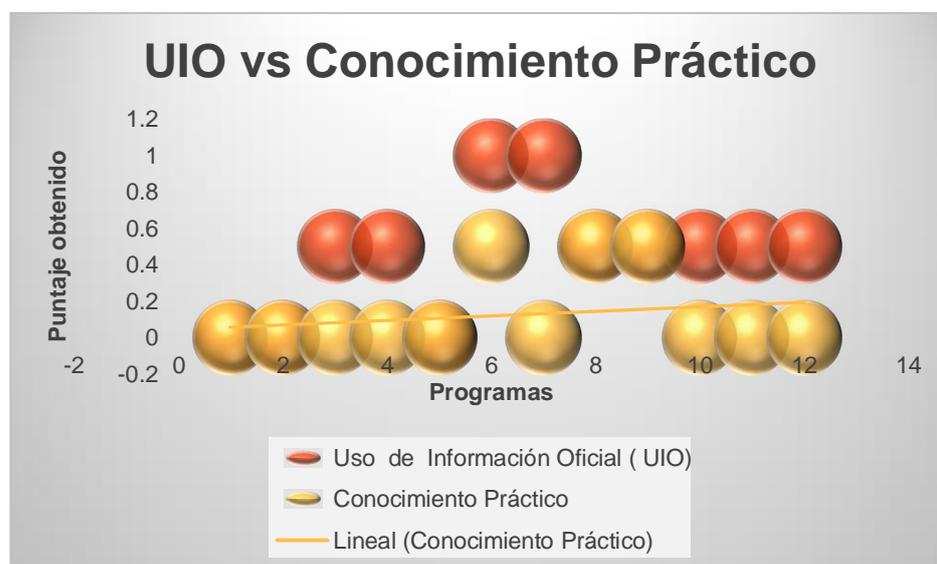
En este elemento, se buscó identificar el conocimiento sobre lo realizado con anterioridad para resolver el Problema Público, ya sea en el mismo Estado, o en otra ubicación geográfica ( otros Estados, Países o Regiones) donde el Problema Público en cuestión se hubiera presentado a fin de conocer las medidas adoptadas y las posibles semejanzas y diferencias en el entorno local, para este punto resulta igual de valioso lo que dio resultado de lo que fracasó, ya que pretende no repetir errores y aprovechar la experiencia de quienes ya los vivieron

Es decir, valora que tanto se conoce de lo que se ha hecho en la entidad y se está haciendo en otros lugares para resolver un problema similar.

En este caso, el 100% de los programas omitieron información explícita de este tipo, aunque en el 25% de ellos, se logró identificar algún elemento que remitía a análisis previos, particularmente de programas similares ya puestos en marcha en otra entidad del país o acciones del gobierno estatal anterior a las que se hacía referencia en tono justificante de su continuidad. En el mismo sentido que el punto anterior, este elemento resulta un área de oportunidad importante en la fundamentación de la política pública en el periodo analizado ya que su valoración global apenas alcanzó el 12.5% de lo esperado.

Cuando analizamos esta información confrontándola con el Uso de Información Oficial, lo que observamos es que la relación es nula, esto se debe a que no existe producción de Información Oficial que relacione las acciones de política pública con su nivel de impacto en la solución del Problema Público. Lo anterior, puede observarse claramente en la siguiente gráfica.

**Gráfica 13. Uso de la Información Oficial vs Conocimiento Práctico**



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental de los programas decretados por el Gobierno del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011 y su valoración por el elemento de Conocimiento práctico de la EBP, así como la revisión y valoración de la Información Oficial contenida en los mismos programas.

### **Visión Integral del Problema Público**

Este elemento busca medir la capacidad que ofrece el documento para integrar la información de las diferentes posturas sobre el Problema Público. Es decir sobre el conocimiento científico si es que existe (principales investigaciones sobre el tema) el conocimiento práctico (las experiencias exitosas y fallidas) y el conocimiento político (los puntos sensibles de del Problema Público) el análisis de los datos estadísticos que miden los indicadores esenciales del tema y la postura propia de quien delinea las acciones a realizar.

Sobre este aspecto, ninguno de los programas logró integrar un análisis de este tipo; el valor promedio alcanzado en el análisis de los programas fue de 37.5% para este elemento, aunque a manera de justificación, en el 75% de los programas, se presentan algunos elementos que delinear parte de la visión buscada.

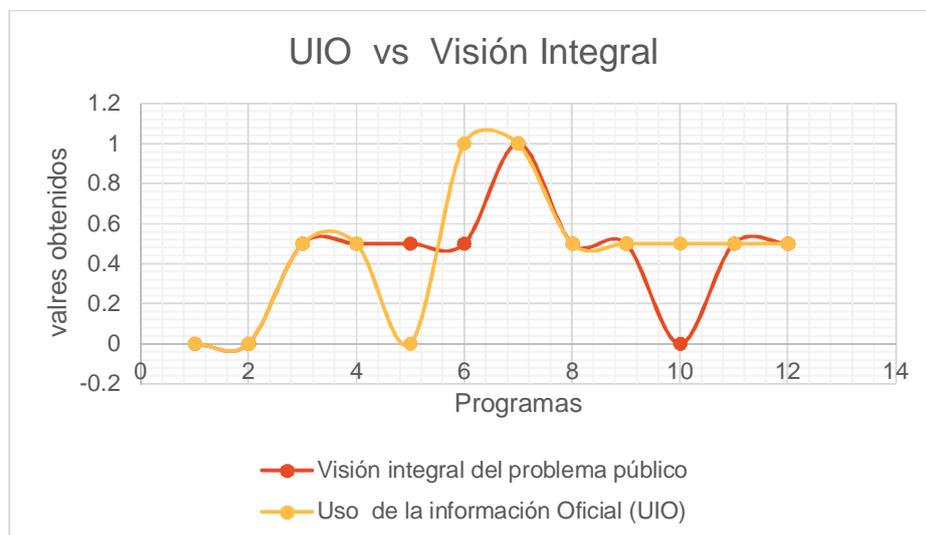
Esta visión parcial se integra generalmente de dos elementos: los datos estadísticos y la postura que se asume en el programa como conclusión del

diagnóstico, aunque cabe recordar que esto no está necesariamente alineado a las acciones concretas definidas, lo que genera en ese caso una tercera postura, integrada por lo comentado más lo que finalmente se plantea como acciones a realizar (es decir, lo que evidencian los datos, las conclusiones del diagnóstico y las acciones a realizar).

Este punto sin duda, también representa una de las áreas de oportunidad más evidentes en los programas decretados en Hidalgo, para el periodo 2005-2011.

Al relacionar el Uso de la Información Oficial con la visión integral del Problema Público, encontramos que la ausencia de Información Oficial con la carencia de mostrar una visión integral del Problema Público, mostró una relación del 100%, lo que implica que no contar con Información Oficial impacta directamente en la construcción de la visión integral del Problema Público que se pretende resolver, lo que puede verse en la siguiente gráfica (Programas 1 y 2)

**Gráfica 14. Uso de la Información Oficial vs Visión Integral del Problema Público**



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental de los programas decretados por el Gobierno Del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011 y su valoración por el elemento Visión Integral del Problema Público de la EBP, así como la revisión y valoración de la Información Oficial contenida en los mismos programas.

Al mismo tiempo, podemos observar que para el 67% de los programas existe una coincidencia total entre la valoración de la visión integral del Problema Público y el Uso de la Información Oficial.

Lo que significa que para 7 de cada 10 programas en el periodo de estudio, el nivel de Uso de la Información Oficial aportó el 100% de elementos que constituyeron la construcción de una visión integral del Problema Público.

Por último, en el 25% de los programas pareciera no existir una relación entre el Uso de la Información Oficial y la construcción de una visión integral del Problema Público, sin embargo este 25% está compuesto en el 8% de los casos por ausencia total de Información Oficial en el programa, misma que como ya se comentó en otro apartado, es sustituida por información de otras fuentes con lo que se logra una visión media del Problema Público.

En cuanto al 17% restante, se refiere a los casos con oferta media de Información Oficial para el tema del Problema Público, pero con un uso de los indicadores disponibles relevantes para el Problema Público, adicional a un uso congruente de ellos.

En conclusión sobre la comparación de estos elementos (Uso adecuado de información y construcción de la visión integral del problema público), podemos decir que a mayor Uso de la Información Oficial disponible, aumenta la proporción de contar con una mejor visión del Problema Público a resolver.

### **Lenguaje ciudadano**

Sobre este elemento, se buscó valorar si el análisis fue capaz de traducirse a un lenguaje que permitiera entender el problema planteado y sus propuestas de solución al ciudadano promedio.

En ese sentido, lo que se encontró fue que el 25% de los programas usaron un lenguaje muy accesible, aunque el 66% de estos programas resultaba incongruente en sus planteamientos.

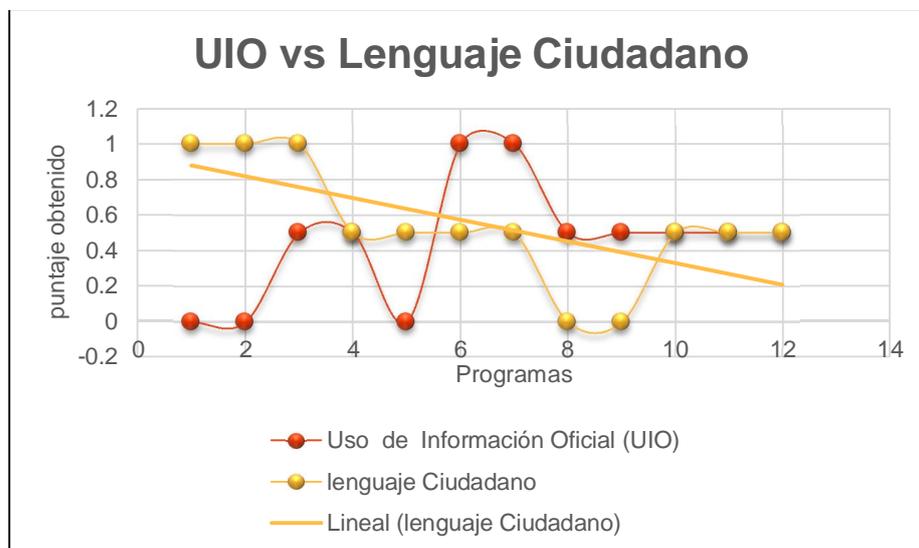
El 58% de los programas contenían un lenguaje medianamente accesible, pero sus planteamientos resultaban confusos o existía alguna incongruencia entre ellos y el 17% restante, realizaba planteamientos confusos o completamente desasociados, lo que limitaba de manera importante su comprensión.

Cabe mencionar que en el 75% de los programas (58% de los que se calificaron con valor intermedio y el 17% de los que se calificaron con el valor máximo) el uso de un lenguaje sencillo y entendible, se debió principalmente a un análisis básico y en algunos casos, superficial, más que al esfuerzo por hacer accesible la información.

Al realizar el comparativo entre el Uso de la Información Oficial y la traducción a lenguaje ciudadano, lo que encontramos fue que solo en el 33% de los programas se observa una relación directa, por lo que a simple vista, pareciera que no existe vínculo entre estos elementos, sin embargo, lo que refleja es que en el 67% de los programas, no fue posible lograr el mayor nivel de traducción del análisis realizado a un lenguaje ciudadano, al mismo tiempo se observa que a mayor nivel de uso adecuado del lenguaje, menor Uso de la Información Oficial y en el mayor Uso de la Información Oficial solo se registró un nivel intermedio de uso accesible del lenguaje.

Lo anterior, nos permite concluir que el Uso de Información Oficial limita la utilización de un lenguaje accesible al común de la población, lo que evidencia una gran área de oportunidad para la generación de la Información Oficial, tal como puede apreciarse en la siguiente gráfica.

**Gráfica 15. Uso de la Información Oficial vs Lenguaje Ciudadano**



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental de los programas decretados por el Gobierno del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011 y su valoración por el elemento lenguaje ciudadano de la EBP, así como la revisión y valoración de la Información Oficial contenida en los mismos programas.

### **Evaluaciones de Buenas prácticas**

En este apartado, la pretensión fue advertir un análisis comparativo de los resultados obtenidos por experiencias similares, mismas que dieran pauta a determinar lo que aplica o no a la situación local, a fin de garantizar no poner en práctica acciones que ya tuvieron resultados fallidos en condiciones similares. Este elemento constituye una segunda parte del denominado **conocimiento práctico**, (el conocimiento identifica, la evaluación discierne)

Lo que encontramos fue una ausencia de comparaciones explícitas y análisis de casos fallidos en el 100% de los documentos, sin embargo en el 25% de los programas, se advirtieron referencias a comparaciones que como se comentó en el elemento de conocimiento práctico, se orientaron a enunciar experiencias en otros Estados del País y en la misma entidad.

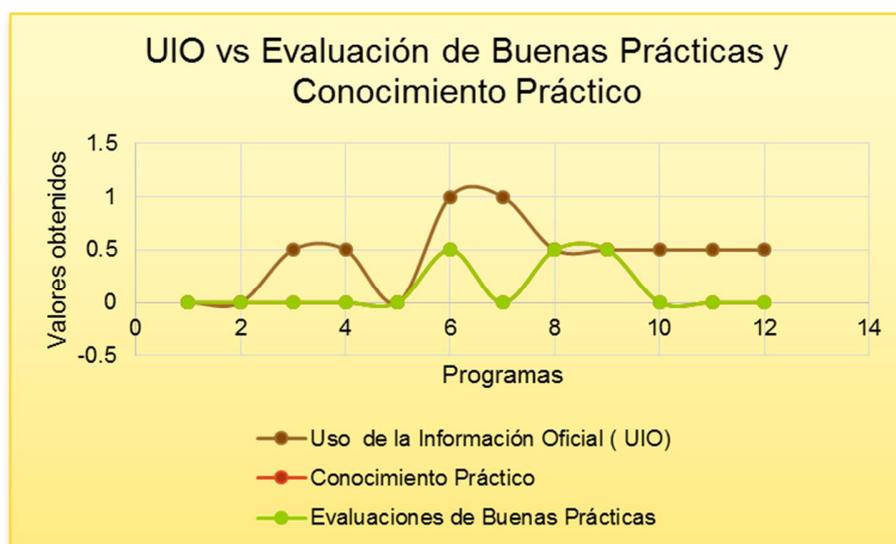
Cuando realizamos la comparación de evaluaciones de buenas prácticas con el Uso de la Información Oficial, nos pareció interesante unir tanto el conocimiento práctico (identificación de lo ya hecho para atender el Problema Público) y la evaluación de buenas prácticas (análisis de los resultados de lo ya probado, para elegir o sustentar lo más conveniente)

Lo que encontramos fue una coincidencia total entre el conocimiento práctico y la evaluación de buenas prácticas. Lo anterior, resulta congruente ya que no sería posible evaluar casos de éxito sin haberlos conocido y analizado.

Sin embargo, este tema, nuevamente nos lleva a concluir que la Información Oficial no aporta datos sobre este aspecto, lo que resultaría muy valioso para los tomadores de decisiones en política pública, pero también para la sociedad en su conjunto (en términos de rendición de cuentas y de participación ciudadana)

En ese contexto, se presenta la siguiente gráfica que resume la comparación mencionada.

**Gráfica 16. Uso de la Información Oficial vs Evaluación de Buenas Prácticas**



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental de los programas decretados por el Gobierno del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011 y su valoración por el elemento lenguaje ciudadano de la EBP, así como la revisión y valoración de la Información Oficial contenida en los mismos programas.

## **Esquemas de Evaluación Precisos y Medibles**

Para este punto, se buscó evaluar si el programa logró definir parámetros que permitieran medir la eficacia de las acciones propuestas para atender el Problema Público identificado, en términos de temporalidad y variables concretas y cuantificables. Lo que se encontró fue que solo el 8 % de los programas logró concretar indicadores específicos para cada acción propuesta, aunque cabe aclarar que algunos de estos no necesariamente se ajustaban al término medibles ya que omitían temporalidad exacta o el resultado esperado era ambiguo.

Para el 75% de los programas, se definieron indicadores solo para parte de las acciones propuestas y para el 17% restante, no se identificaron elementos de medición, lo que por supuesto impide evaluar si las acciones están siendo eficaces en la atención del Problema Público. En conclusión, podemos decir que los esquemas de evaluación precisos y medibles, se integraron en los programas en un valor promedio del 45.8%

Al comparar los resultados de este elemento con el Uso de la Información Oficial, podemos decir que del 25 % de los programas que presentaron ausencia de Información Oficial, el 33% de ellos tuvo carencia total de esquemas de medición precisos y medibles para la política pública, lo que indica que para uno de cada tres programas decretados en el periodo 2005-2011 en los que no se consideró Información Oficial, implicó la carencia total de indicadores precisos y medibles en el programa.

El 50% de los programas, presentan una relación directa entre el Uso de la Información Oficial y la definición de esquemas de evaluación precisos y medibles, sin embargo en todos los casos de coincidencia, solo se alcanza un valor intermedio en los esquemas de evaluación considerados para medir la eficacia de las acciones en la solución del Problema Público.

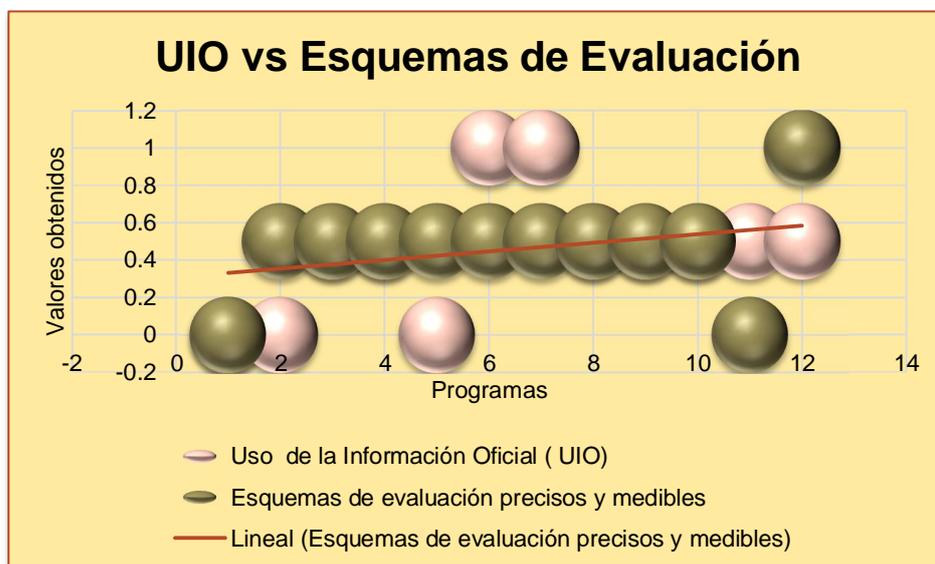
Por otra parte el 50% de los programas que usaron Información Oficial de manera parcial, en esa misma escala integraron esquemas de medición precisos y medibles.

Es decir que del 75% de los programas que utilizaron Información Oficial, el 67% de ellos aportó algún esquema de evaluación para las acciones emprendidas.

El 25 % restante de los programas, mostró la incorporación de esquemas de evaluación precisos y medibles valorados de forma superior al Uso de la Información Oficial, lo que se explica al analizar que en el 17% de estos programas no se utilizó Información Oficial y en el 8% restante, la incorporó de manera parcial, pero a partir de esta parcialidad, construyó indicadores precisos y medibles que se complementaron con otras fuentes de información

Lo que nos permite decir que en la medida en que se incrementa el Uso de la Información Oficial, se incrementa también el porcentaje de incorporación de esquemas de medición precisos y medibles, en los programas decretados para el periodo 2005-2011 del gobierno del estado de Hidalgo, como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

**Gráfica 17. Uso de la Información Oficial vs Esquemas de Evaluación precisos y medibles**



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental de los programas decretados por el Gobierno del Estado de Hidalgo en el periodo 2005-2011 y su valoración por el elemento lenguaje ciudadano de la EBP, así como la revisión y valoración de la Información Oficial contenida en los mismos programas.

A manera de conclusión sobre el análisis transversal de los programas decretados en el periodo 2005-2011, podemos decir que a pesar de que el nivel de congruencia general de los programas con respecto a los requisitos de la EBP llega a 44.2 %, cuando no consideramos la voluntad política apenas sobrepasa el **40%**, sin embargo, al analizar cada elemento de manera trasversal se logran identificar carencias de fondo en la fundamentación de las Políticas Públicas de este periodo, en cuanto a la evaluación resulta evidente que está lejano a lo deseable.

En este sentido, se advierte que la identificación del Problema Público<sup>45</sup> el conocimiento integral del Problema Público (donde incluimos la calidad de los datos) y los esquemas de evaluación precisos y medibles, se constituyen como los

<sup>45</sup> Se abordará en la encuesta a exfuncionarios.

tres ejes más relevantes en los que se debe sustentar una política pública. Mismos que se evidencian como muy débiles para el caso de la política pública contenida en los programas decretados para el periodo 2005-2011.

### **3.4 Encuesta de Opinión a Exfuncionarios Sobre el Uso de la Información Oficial**

#### **3.4.1 Resultados de contexto**

El interés de incorporar una encuesta al estudio, radicó en el objetivo de contar con un instrumento que permitiera captar la visión y la experiencia de los tomadores de decisiones involucrados en la definición e instrumentación de la política pública en el estado de Hidalgo durante el periodo 2005- 2011; al tiempo que nos permitiera identificar algunos elementos cuantificables sobre el esquema en el que se fundamentaron y evaluaron las Políticas Públicas que se generaron en ese periodo.

Como ya se explicó en el apartado de cálculo del tamaño de la muestra, se aplicó una encuesta a 12 funcionarios de los cuales el 40 % participó en la fundamentación de alguno de los programas analizados documentalmente, cabe mencionar que esta fue una situación fortuita.

Del total de funcionarios encuestados, el 25% era titular de la dependencia, y el 100% de ellos en el periodo 2005-2011, estuvieron al frente de al menos la política pública abordada en la encuesta.

#### **a) El perfil del tomador de decisiones encuestado**

El 67% de los encuestados eran varones, el 83 % nació en Hidalgo y su promedio de años de experiencia en un puesto similar cuando participaron en la fundamentación y/o evaluación de la política pública fue de 12 años.

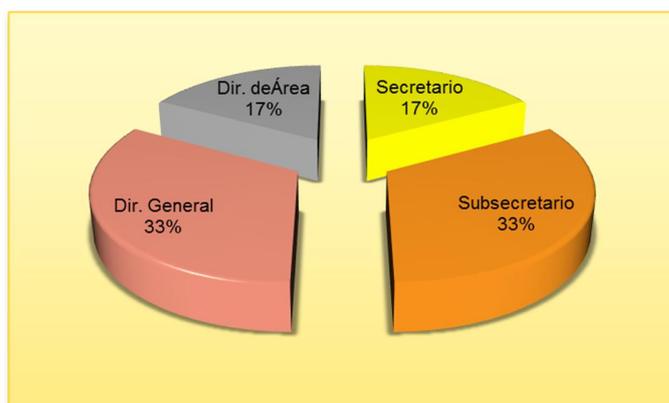
Su promedio de edad cuando tuvieron el encargo estaba alrededor de los 46 años (dato no considerado en el cuestionario, pero recabado en investigación curricular de los encuestados)

Estos datos resultan relevantes, dado que genera la evidencia de que los puestos de toma de decisiones en el gobierno de Hidalgo se han ocupado en los dos últimos sexenios mayoritariamente por las personas que forman un mismo grupo político, aunque en distintas posiciones.

Un dato relevante es que solo el 8% los encuestados (al momento de la entrevista) no estaba vinculado a la administración pública ya sea estatal o federal, es decir, que poco más del 90% sigue ocupando algún cargo público de rango igual o superior al que tenía en el periodo de estudio.

En el periodo 2005-2011, el 17% de los encuestados se desempeñó como Secretario, un porcentaje igual (17%) como Director de Área, el 33% como Subsecretario y un porcentaje idéntico como Director General.

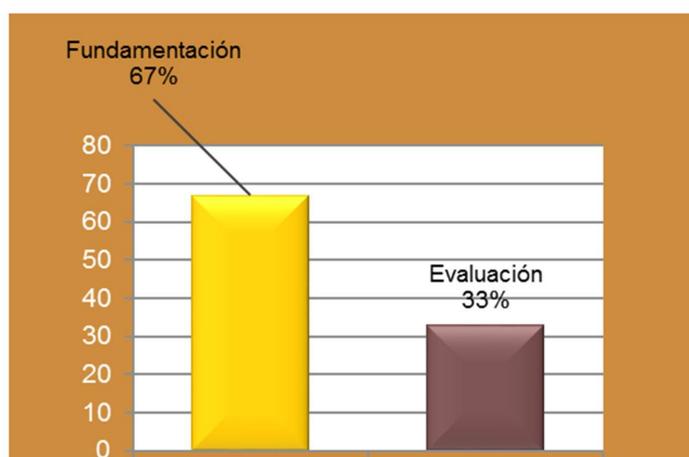
#### **Gráfica 18. Cargo que ocupaban los funcionarios encuestados en el periodo 2005-2011**



Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la encuesta a exfuncionarios. El 50% de los encuestados contaba con estudios de licenciatura y el 50% con posgrado en el periodo de estudio.

El 67% de los entonces funcionarios participó en la fundamentación de cuando menos una política pública y el 33% lo hizo también en la evaluación de alguna de ellas.

### Gráfica 19. Participación de los funcionarios en la política pública



Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la encuesta a exfuncionarios.

En este punto resulta relevante la relación que existe con el resultado encontrado en la revisión documental de los programas, referente a la definición de esquemas de evaluación incluidos en los procesos de construcción de la política pública (45.83%) y la evaluación de buenas prácticas (12.5%) lo que deja claro que en este periodo de gestión gubernamental, la evaluación no resultaba una prioridad ligada a la política pública.

#### **b) La Identificación del Problema Público y el origen de la Política Pública**

Como se analizó en el marco teórico de este documento, lograr la identificación de los problemas públicos, es el primer paso para la construcción de una política pública eficaz.

Lo observado en las encuestas es que a la pregunta directa de ¿Cómo describe el Problema Público que buscaba resolver la política pública en la que participó durante ese periodo?

Ninguno de los exfuncionarios pudo dar una respuesta inmediata, en este sentido, aun cuando todos los encuestados consideraron que habían realizado una

descripción del Problema Público, solo en el 33% de ellos, lo hizo de manera concreta; siendo muy evidente que les resultaba complejo, por lo que en más del 50% de los casos, fue necesario apoyarlos a fin de obtener una redacción lo más concreta posible.

### **Gráfica 20. Identificación del Problema Público**



Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la encuesta a exfuncionarios.

Lo anterior, resulta coincidente con lo encontrado en los programas analizados, donde no se ubicó como tal una declaratoria del Problema Público que se buscaba solucionar, por lo que fue necesario construirlo a partir de algunas descripciones disponibles en los programas (misión, visión, estrategias, objetivos y mensajes institucionales) de los que se partió para la identificación del Problema Público.

### **El origen de la política pública**

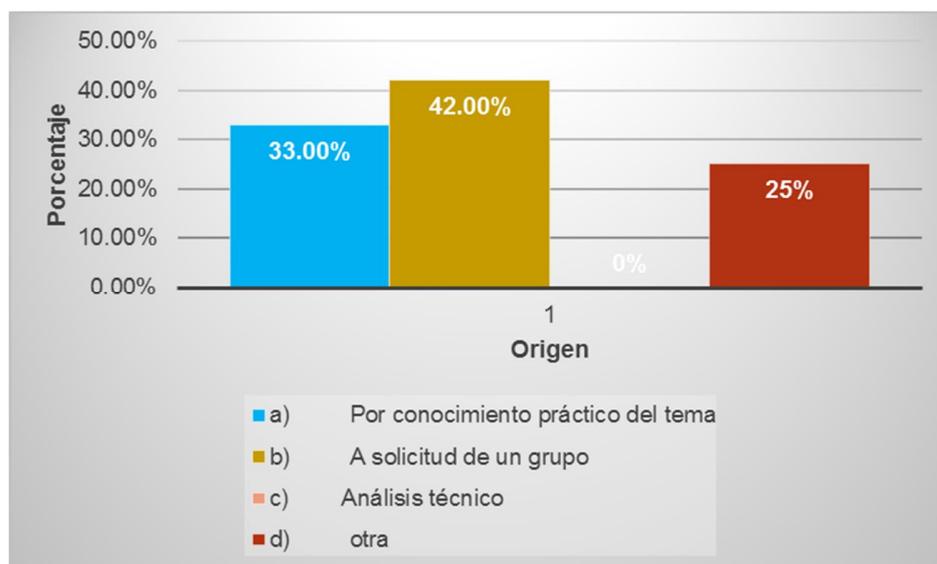
Las preguntas orientadas a identificar como surge la política pública, pretendieron conocer si el programa de referencia surgió de un análisis técnico de la realidad, si se contempló de origen la evaluación, si se consideraron algunas limitantes para ello (presupuestales, técnicas etc.)

## Sobre el origen de la Política Pública

Los resultados de la encuesta indican que la política pública tuvo origen en una idea surgida de una persona o un grupo de personas en el 42% de los casos, en el 33% por interés o conocimiento personal en el tema y para el 25 % restante, se mencionaron otras causas entre las que destacan: por identificar de manera previa una ganancia política y por lineamientos nacionales.

Lo anterior significa que ninguna de las Políticas Públicas en las que participaron los entrevistados fue producto de un diagnóstico técnico inicial, aunque cabe mencionar que en un caso, el programa ya había sido contemplado en el plan estatal de desarrollo bajo un análisis muy general.

### Gráfica 21. El origen de la Política Pública



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta a exfuncionarios

En las encuestas que se aplicaron, este tema resultó muy interesante dado que en todos los casos se pudo apreciar una preocupación seria por dos aspectos:

- Como alinear la idea de política Pública a los elementos de planeación (plan estatal de desarrollo, programas de trabajo etc.) cuando fue recibida como instrucción o solicitud de un nivel jerárquico superior.

- b) Como vender políticamente la idea cuando esta no ha surgido del funcionario o grupo de mayor poder, a fin de que sea apoyada hasta concretarse

En ambos casos los funcionarios encuestados refirieron una gran complicación entre entender %a idea+y devolver la traducción de %a posible de la idea+no solo en términos políticos, sino técnicos, instrumentales y presupuestales.

En la aplicación de la encuesta, de manera paralela, se generó una charla con los encuestados, por lo que en varios momentos se complementará la información estadística resultante de la aplicación del cuestionario, con los comentarios sobre la temática realizados por los exfuncionarios.

Para el punto del origen de la Política Pública, resultó muy claro que en la medida en que la idea surgió de los niveles más altos de poder, el proceso de fundamentación resultó más de justificación y por ende en la mayoría de los casos se utilizó la Información Oficial como mero elemento de contexto para dar sentido a las acciones que frecuentemente iniciaron a la par que la construcción del documento marco que las hiciera políticamente adecuadas y congruentes con los elementos de planeación vigentes o que aportara argumentos convincentes ante posibles cuestionamientos.

También se pudo detectar que en el nivel de directores generales es donde mayoritariamente surgieron ideas cuyo sustento se acerca más a la detección de problemas públicos y no a simples ganancias políticas.

Lo anterior resulta congruente con que el 100 % de las ideas de políticas en las que participaron los encuestados, se concretaron en un programa, lo anterior debido principalmente a que estas ideas surgieron en el 75% de los casos, expreso para crear un programa, situación que como ya se comentó invertía el proceso deseado para construir política pública, es decir no se realizó un análisis previo que valorara la factibilidad y eficacia de las acciones previstas para atender el Problema Público. De igual manera, en la medida de que las ideas de programas tenían mayores componentes de ganancia política, en esa medida recibían apoyos para instrumentarse de manera más ágil.

Sin embargo, también se logró apreciar que cuando la idea no surgió del nivel jerárquico más alto, el componente relevante para agilizar la instrumentación, fue la habilidad del funcionario para vender esta idea en términos de ganancia política al tomador de decisiones de mayor nivel jerárquico, aun cuando originalmente no haya sido el objetivo planteado.

Otro elemento que resultó claro en el 50% de los casos, fue que a pesar de que la mayor parte de las ideas que dieron origen a las Políticas Públicas en las que participaron los entrevistados, contaban con la voluntad política de una instancia superior, para lograr concretar la idea hasta convertirla en un programa, fue necesaria una apropiación y compromiso personal del funcionario, mayoritariamente en términos de relaciones públicas, concertación y cabildos, particularmente en donde existía un interés genuino en el tema de fondo (25%), sin embargo, en el 75% de los casos, resultaba evidente que la mayor motivación para concretar las ideas, radicaba en cumplir con las expectativas de un funcionario o grupo de mayor poder o rango, mismas que generarían una ganancia política directa o indirecta, que en algunos casos significó la permanencia en el puesto.

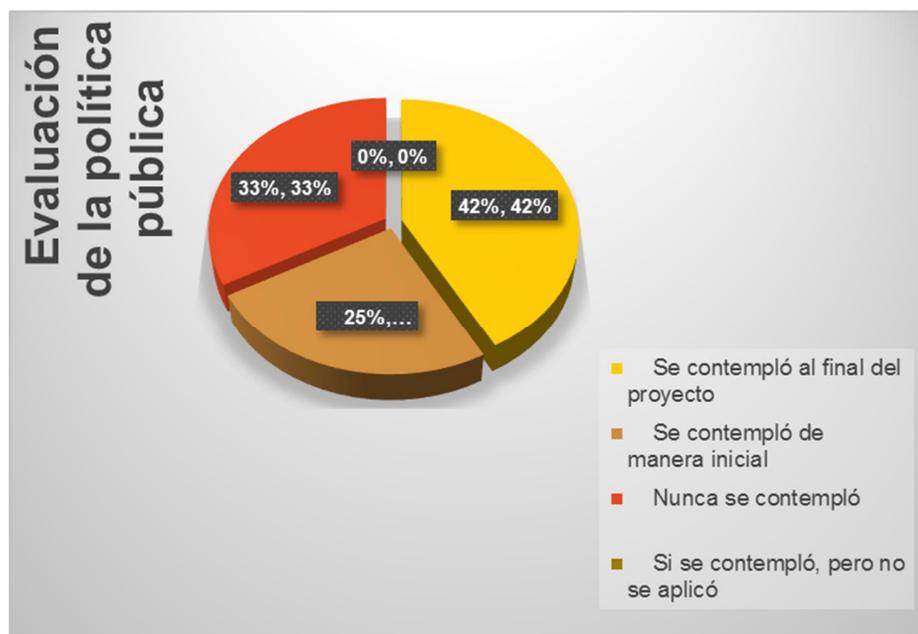
### **Sobre el esquema de evaluación en el planteamiento inicial de la Política Pública.**

Una parte esencial del planteamiento que sustenta la EBP es garantizar un análisis integral del Problema Público, en el que el uso de información confiable y por tanto de alta calidad es un requisito indispensable, primero para fundamentarla y esta misma información es insumo para la evaluación de las Políticas Públicas, este último aspecto (la evaluación) permite definir los indicadores para la trazabilidad del comportamiento del Problema Público y con ello de ser necesario su ajuste.

Cuando se preguntó si en el esquema de la política pública se contempló de origen la evaluación de los resultados en torno al Problema Público a resolver, solo el 25% de los encuestados refirieron haber contemplado de inicio un esquema de evaluación de la política, aunque el 42 %refirió que se contempló al final del

proyecto, lo que en suma representa que el 67% de los programas consideraron algún esquema de evaluación.

**Gráfica 22. El esquema de evaluación de la Política Pública**



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta a exfuncionarios

Lo que resultó evidente en ambos casos (encuesta y análisis de los programas) es que los elementos de medición y evaluación considerados, resultaban débiles e imprecisos, lo que limita ampliamente el seguimiento a los alcances y efectividad de las acciones hacia la solución del Problema Público.

En ese sentido, un porcentaje cercano del 25% de los encuestados, aceptó que la verdadera evaluación estaría en función a los resultados de los votos que se obtuvieran del grupo al que estaba ligada la política pública, concretamente se esperaba afianzar el voto de población beneficiaria de la política pública (ejemplo mujeres jefas de familia o madres solteras), mismo que se podría evaluar cuantitativamente en las elecciones más próximas.

Al abundar sobre este tema durante la encuesta, los funcionarios refirieron de manera mayoritaria que lo importante de un programa siempre estaría ligado a la ganancia política, por ende esa ganancia podía cumplir su objetivo simplemente con anunciar que el programa se ponía en marcha o con afianzar que los beneficios de dicho programa se direccionaran a la población objetivo ( no necesariamente de los que debieran ser beneficiarios bajo un análisis técnico) sino los que para fines políticos ( acopio de votos) resultaban estratégicos.

En ese sentido, podemos decir que cuando menos el 50% de la política pública definida en este periodo, contaba con elementos de evaluación ambiguos, débiles y/o poco significativos.

### **Las limitantes**

Resultó importante explorar en la encuesta que elemento generaba la mayor preocupación para el funcionario encargado de fundamentar una política pública, en términos de la identificación de limitantes que pudieran impedir realizar un trabajo adecuado.

Al preguntarles ¿cuál fue su principal preocupación para fundamentar la política pública?, lo que encontramos fue que para el 42% de los encuestados, la mayor preocupación estaba en los aspectos presupuestales, el 25% en el ambiente político del tema y el 34% restante en la disponibilidad de la información ligada al tema y la complejidad técnica del manejo de la información

**Gráfica 23. Principal preocupación del tomador de decisiones para realizar la fundamentación de la política pública**



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la encuesta a exfuncionarios

**Lo que implica que solo en el 30% de los casos, la principal preocupación para fundamentar la política pública, estaba relacionada con la disponibilidad de la información y/o su uso.**

Este hallazgo resulta relevante para nuestro estudio ya que evidencia que 6 de cada 10 funcionarios estaban más preocupados por los recursos y la situación presupuestal que por cualquier aspecto técnico de la fundamentación.

### **3.4.2 Percepción sobre la recopilación fiable de los datos**

Como ya se ha comentado en varios apartados de este documento, los datos confiables son un aspecto medular de la evidencia en la que se sustenta y luego se evalúa la política pública, razón por la que en congruencia con la EBP, se abordó este tema en la encuesta.

### **Fuentes de información consultadas**

Investigar sobre las fuentes para allegarse de información en el proceso de fundamentación o evaluación de política pública, resulta relevante dado que implica el nivel de conocimiento sobre disponibilidad de información, la confianza en la fuente, el nivel de conocimiento sobre el tema y la capacidad técnica para

manejarla, ante la pregunta ¿Para la recopilación de información ligada al proyecto (de fundamentación y/o evaluación de política pública) a que fuente acudió?

El 50% de los funcionarios encuestados refirieron haber acudido a una fuente interna de información cuando iniciaron sus procesos de fundamentación de política pública, de ellos, el 30% también acudió a más una institución pública entre ellas al INEGI, esta última no solo en términos de búsqueda de datos, sino para asesoría en el manejo de estos.

El 25% acudió de manera inicial a un despacho de asesores externos, sin embargo como producto de este asesoramiento, tuvieron que acudir a más de una fuente oficial, entre ellas el INEGI.

El 50% acudió a una dependencia oficial, de los cuales el 30% fueron el INEGI, Un porcentaje similar acudió también a una institución educativa o a académicos independientes (investigadores); el 8% Consultó una base de datos personal de manera exclusiva y otro porcentaje igual acudió a su experiencia personal en el tema, además de alguna de las opciones anteriores, esta información, se puede apreciar en la gráfica que se muestra a continuación.

**Gráfica 24. Fuente a la que acudió el funcionario para fundamentar la política pública**



Nota: esta gráfica suma más del 100% dado que acepta multirespuesta  
Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta a exfuncionarios

Estos resultados nos permiten estimar una visión integral del Problema Público del 30% de lo deseado, lo que en complemento a lo encontrado en el análisis documental de los programas, también evidencia la integración de información de poca accesibilidad, lo que resulta congruente con el comentario de uno de nuestros encuestados que refería, %s que sí teníamos información al interior de las dependencias, solo que se manejaba como un bien de las personas y las áreas que la integraban, lo que llevaba a un celo por la posesión de la información incluso al interior de una misma secretaría+(Ex funcionario 2, 2014)

En esta ausencia de información también se encontraban los datos que tenían relación con la evidencia de la operación de la dependencia %legábamos a ocupar un cargo nuevo y teníamos que partir de cero en cuanto a información, por que el anterior funcionario se había llevado hasta el archivo+(Ex funcionario 2, 2014)

Lo anterior explica porque difícilmente se integra en los diagnósticos información referente a resultados de acciones anteriores para atender el Problema Público.

### **Consulta de experiencias exitosas**

En el 42% de los proyectos, se consultó alguna experiencia exitosa de la política pública propuesta en otro estado o país.

Lo que llama la atención es que en el análisis documental de los programas ninguno integre la evaluación que se realizó y solo en el 12.5% de los casos se puede advertir algún indicio de este tipo de investigaciones, lo que podría ser muy enriquecedor.

## Gráfica 25. Consulta de experiencias exitosas para fundamentar la Política Pública



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta a exfuncionarios

### 3.4.3 Percepción de la disponibilidad y calidad de la Información Oficial para la política pública

#### Principales problemas enfrentados para la recopilación de la información y soluciones adoptadas

El 70 % de los encuestados refirió como principal problemática en la recopilación de información, a la ausencia parcial o total de datos desagregados por grupos o temas de interés por parte de la institución que genera la estadística oficial en México, es decir el INEGI. El otro 30 % se distribuyó de manera equitativa entre la desactualización y la inoperatividad de los sistemas de información disponibles. De igual manera en segundas prioridades de problemática, se mencionó, la resistencia a compartir la información por parte de los servidores públicos que la custodiaban y la homologación de datos.

## Disponibilidad

El 33% de los funcionarios encuestados refirieron que sí existía Información Oficial disponible para el tema de la política pública en cuestión, el 50% dijo que no existía y el 17 % consideró que solo de manera parcial.

**Gráfica 26. Disponibilidad de la Información Oficial para fundamentar la Política Pública**



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta a exfuncionarios

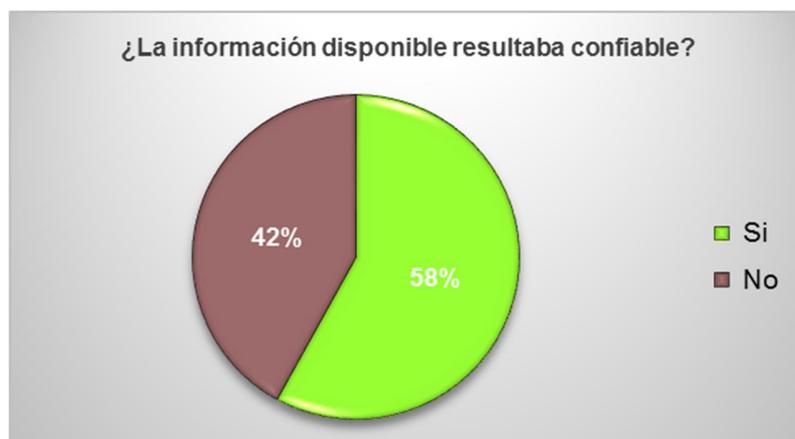
Este dato resulta importante ya que da un elemento concreto sobre la ausencia de Información Oficial, misma que se produce de manera intensa en calidad y cantidad, sin embargo queda claro que existen carencias que como ha sido comentado están ligadas a temáticas específicas del Problema Público en cuestión.

## Confiabilidad

El 58% de los encuestados dijo que la Información Oficial disponible relacionada con la política pública era confiable y el 42% restante no la consideró confiable. Lo que significa que 6 de cada 10 funcionarios confían en la calidad de los datos provenientes principalmente de fuente INEGI.

Lo anterior, se puede ver claramente en el siguiente gráfico

### Gráfica 27. Confianza en la Información Oficial disponible para fundamentar la Política Pública

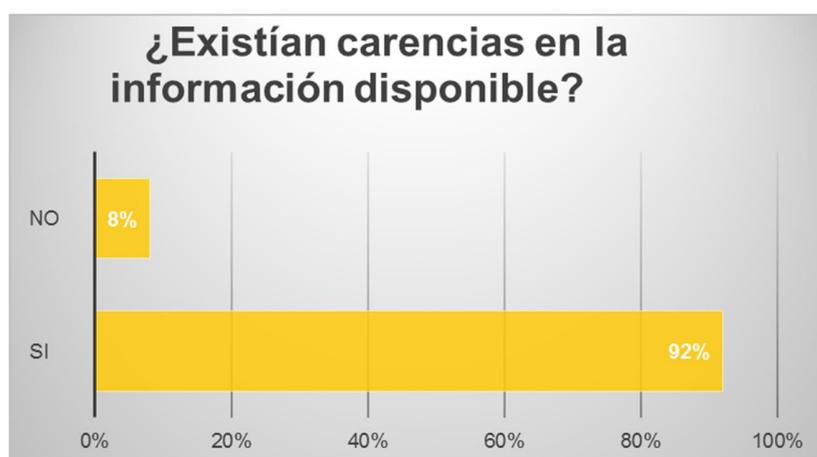


Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta a exfuncionarios

### Carencias

El 92% de los exfuncionarios consideró que la Información Oficial disponible tenía carencias con respecto a los requerimientos de la política pública que se pretendía fundamentar; este dato, se complementa con la información obtenida sobre disponibilidad de la Información Oficial, ya que no solo existen carencias en términos de que exista, sino de sus componentes, tal como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

### Gráfica 28. Carencias en la Información Oficial disponible para fundamentar la Política Pública



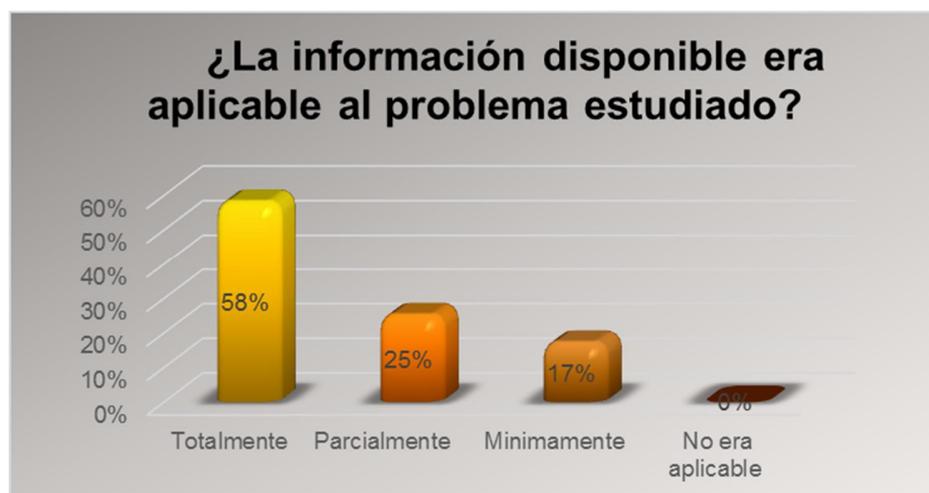
Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta a exfuncionarios

De ellos, el 40% opinó que hacía falta mayor desagregación geográfica de los indicadores disponibles (solo existía a nivel nacional cuando se requería estatal o solo estatal cuando se requería municipal) y el 60% restante que no existía información específica del tema concreto que se estudiaba, es decir que la temática se abordaba de manera general y no sobre el Problema Público estudiado, lo que impedía un aprovechamiento adecuado de esta.

### **Aplicabilidad**

Cuando se les pregunto a los exfuncionarios que tan aplicable les resultaba la información oficial disponible, para la fundamentación y /o evaluación de las Políticas Públicas, el 58% refirió que era totalmente aplicable, el 25 % que solo de manera parcial y el 16 % que lo era de manera mínima.

**Gráfica 29. Aplicabilidad de la Información Oficial disponible para fundamentar la Política Pública**

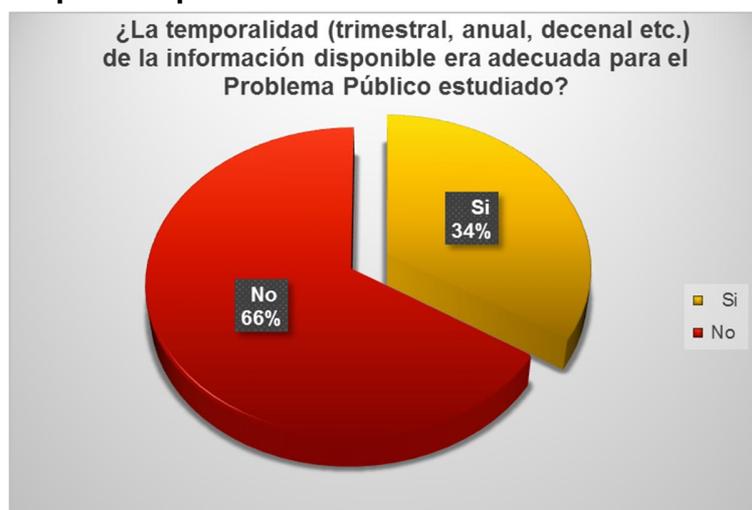


Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta a exfuncionarios

### **Pertinencia de la temporalidad**

El 66% de los encuestados respondió que la temporalidad ofrecida para la Información Oficial que requería para fundamentar y/o evaluar la política pública no correspondía a la requerida, es decir que era necesaria una temporalidad distinta a la disponible.

**Gráfica 30. Percepción sobre la temporalidad de la Información Oficial disponible para fundamentar la Política Pública**

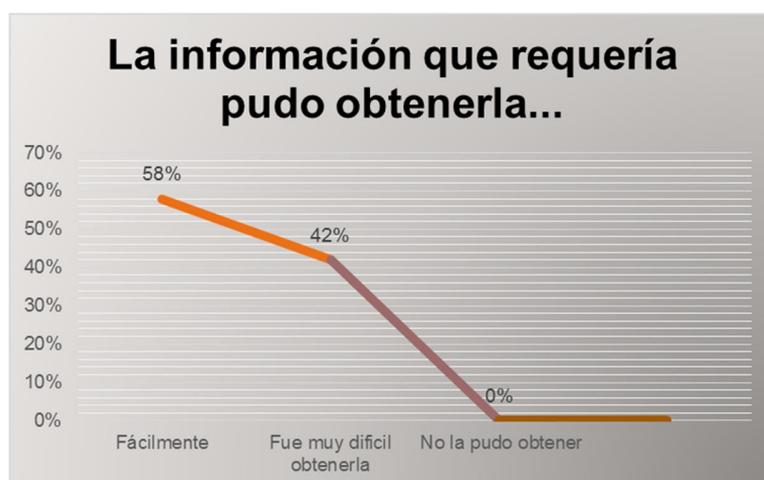


Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta a exfuncionarios

### **Accesibilidad**

El 58% de los exfuncionarios refirieron que la información que requerían para la fundamentación de la política pública y que estaba disponible de manera oficial, la obtuvieron fácilmente, mientras el 42 % restante consideró que le resultó muy complicado obtenerla

**Gráfica 31. Percepción sobre la accesibilidad de la Información Oficial disponible para fundamentar la Política Pública**



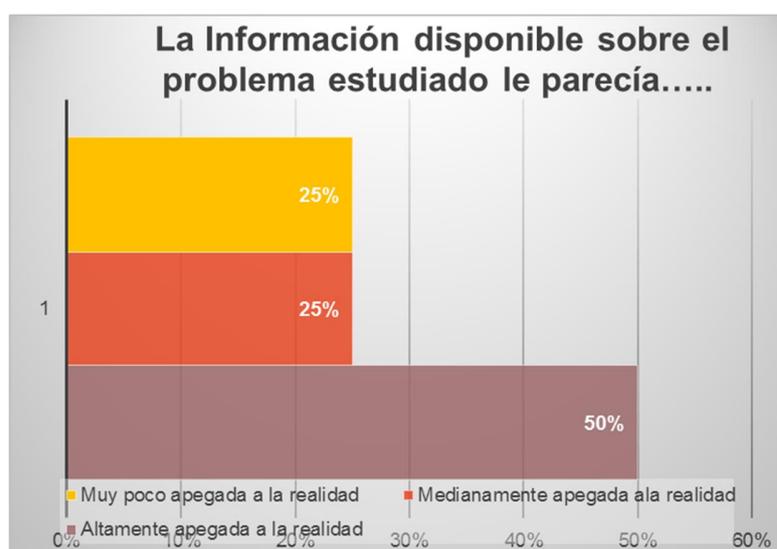
Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta a exfuncionarios

Sin embargo, en el tema de la accesibilidad, el 83% de los exfuncionarios consideró que la Información Oficial disponible tenía carencias con respecto a las necesidades que planteaba la problemática estudiada.

### **Apego a la realidad**

El 50% de los encuestados consideró que la Información Oficial disponible sobre la problemática central de la política pública, resultaba altamente confiable, el 25% considero que era medianamente confiable y el otro 25% la clasificó como poco confiable.

**Gráfica 32. Percepción sobre el apego a la realidad de la Información Oficial disponible para fundamentar la Política Pública**



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta a exfuncionarios

Sobre este punto, resulta interesante que el 100% de los funcionarios que respondieron que la temporalidad de la información no resultaba la adecuada, consideran medianamente confiable la Información Oficial.

### 3.4.4 Percepción del Nivel de Aprovechamiento de la Información Oficial para la Fundamentación y/o Evaluación de las Políticas Públicas

Ante la pregunta de si la Información Oficial disponible pudo utilizarse para la fundamentación y/o evaluación de la política pública, el 83% de los casos la respuesta fue que sí utilizaron esta información para fundamentar alguna política pública, sin embargo, el 50% de ella, solo sirvió de contexto o referencia genérica, mientras 17% no la utilizó.

**Gráfica 33. Percepción sobre el Uso de la Información Oficial disponible para fundamentar la Política Pública**



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta a exfuncionarios

Lo anterior deja claro que en el tema del Uso de la Información Oficial para la evaluación de Políticas Públicas, existe un gran vacío y un pendiente de proporciones mayores, ya que si bien existe un avance en la utilización de información metodológicamente confiable para sustentar Políticas Públicas, estas aun cuando llegaran a contemplar criterios para su evaluación, estos no son consistentes ni se apoyan en los indicadores oficiales al respecto y más aún si los llegan a considerar en la elaboración de programas, solo es de manera enunciativa.

### 3.4.5 Percepción sobre los requerimientos para la interpretación y manejo técnico de la Información Oficial

Uno de los temas centrales para el correcto Uso de la Información Oficial está ligado a la complejidad para interpretar y presentar de manera congruente la información, esto ha llevado a distintas estrategias desde omitir la información, hasta contratar despachos especializados, quienes en el mejor de los casos, cobran sumas generosas por resultados aceptables, pero que para algunos programas el trabajo técnico se quedó por debajo de lo esperado.

En el 58% de los casos planteados por los encuestados, acudieron o se crearon áreas especializadas al interior de la dependencia con el objetivo de apoyar el manejo técnico de la información, sin embargo el 50% de estas áreas tuvo que recurrir a otras instancias, entre ellas al INEGI y a algunas instituciones académicas para obtener asesoría al respecto, el 25 % acudió de manera directa a una instancia pública externa a la dependencia ( el 60% de ellos acudieron al INEGI) y el 17% requirió contratar a un despacho externo que cumpliera esta función.

**Gráfica 34. Percepción sobre apoyo de grupos de expertos para el manejo de la Información Oficial disponible para fundamentar la Política Pública**



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta a exfuncionarios

Por lo que solo en el 30% de los casos, el grupo natural que trabajaba en la fundamentación de la política pública realizó el manejo técnico de la información.

**En cuanto al apoyo de consultores externos**, para los casos en los que se decidió contratar a estos servicios, este apoyo se centró de manera particular en la elaboración del diagnóstico que permitiera profundizar sobre temas específicos al interior de la problemática presentada por el Problema Público (sub temas), sin embargo en el 100% de los casos en los que se utilizó esta alternativa, se consideró que el costo de los servicios fue alto en relación a los resultados obtenidos.

**Sobre el acercamiento a Instituciones académicas**, en ninguno de los casos, se recurrió a una institución académica para solicitar apoyo de manera inicial, sin embargo, en los casos en los que como segunda opción acudieron a Instituciones educativas, los apoyos más que institucionales, se convertían en asesorías de investigadores.

Sin embargo, el 30% de los encuestados refirieron no haber contemplado esta alternativa, debido a que no existía experiencia suficiente en las instituciones académicas de nivel superior, que garantizarán un trabajo de la magnitud requerida.

También consideraron que la única institución a nivel superior que pudiera atender este requerimiento, sería la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo ya que es quien concentra la mayor experiencia y capacidad técnica sobre el tema, sin embargo, recurrir a esta institución, podría enviar un mensaje de sesgo político que pudiera ser perjudicial al proyecto.

El 50 por ciento de los exfuncionarios encuestados consideró que **el tiempo del que dispuso para integrar la información** que requirió la fundamentación de la política pública, fue adecuado; para el otro 50 por ciento le resultó muy poco el tiempo disponible.

Resulta interesante que en los casos en donde se contrató un despacho externo para integrar y/o analizar la información disponible, para integrar los diagnósticos, los contratantes refirieron que las consultoras utilizaron un tiempo excesivo en esta etapa lo que restó el tiempo del que disponían para el proyecto completo.

Al preguntar a los exfuncionarios si el **lenguaje utilizado** para la fundamentación de la política pública es de uso común y facilitó la comprensión del Problema Público, en el 75% de los casos mencionaron que era un lenguaje sencillo y de fácil comprensión; por su parte, el 25% restante refirió que esto resulta complicado, en muchos casos por la temática y la necesidad de socializar conceptos tales como: institucionalizar, transversalidad, indicador, eficiencia, eficacia etc.

#### **3.4.6 Percepción sobre los elementos para optimizar el Uso de la Información Oficial en la fundamentación y/o evaluación de Políticas Públicas**

La encuesta a los exfuncionarios, también buscó explorar sobre cómo se hubieran podido mejorar los resultados de la fundamentación o evaluación de las públicas políticas en las que participaron durante el periodo 2005-2011, los resultados fueron los siguientes:

El 25% de los exfuncionarios consideró que los resultados se hubieran optimizado, **si el personal involucrado hubiese tenido formación académica ligada al análisis de información**, ya que lo anterior frenó no solo el avance del proyecto, sino la comprensión del Problema Público como tal, la elaboración del diagnóstico y la traducción de los resultados del Problema Público al tomador de decisiones de más alto rango, lo que los llevó en la mayoría de los casos (más del 60 por ciento) a buscar apoyo de expertos ya sea internos a la dependencia o con instituciones públicas o privadas relacionadas al manejo e interpretación de la información particularmente estadística.

El 17% consideró que pudo tener mejores resultados si la información requerida estuviera disponible y 33% refirió que no considera que se pudieran optimizar los resultados.

El segundo elemento que los encuestados ( 25% de ellos) consideraron como deseable para mejorar los resultados obtenidos, fue el tener acceso a otras investigaciones sobre el tema y de manera preferente a investigaciones de campo cualitativas, mismas que pudieran complementar de mejor manera los datos cuantitativos disponibles y pudieran facilitar los análisis y la obtención de conclusiones sobre el Problema Público a solucionar, así como las alternativas ya identificadas e incluso probadas en otros ámbitos.

También se manejó como otro elemento para obtener mejores resultados, el que la Información Oficial se ajuste más a los contenidos que el Problema Público a resolver, esto es en términos de nivel de desagregación de la información, temporalidad y accesibilidad.

#### **3.4.7 El origen de la política pública, su relación con el nivel de apoyo político y algunos elementos de la cultura política a su alrededor.**

El peso del apoyo político para la puesta en marcha de una política pública, es sin lugar a dudas un elemento fundamental e indispensable, que en términos de la EBP, constituye un requisito eje, por ello resultó muy valioso adentrarnos a este tema.

Las Políticas Públicas en las que participaron el 42 por ciento de nuestros encuestados (as) tuvieron su origen por una instrucción directa del gobernador y un porcentaje semejante, en el mismo exfuncionario encuestado o en grupos cercanos a él.

Las ideas surgidas del gobernador (42 por ciento), contaron de origen con todo el apoyo político para la consolidación del proyecto, sin embargo en el caso en donde estas ideas, deberían ~~ve~~enderse+políticamente para concretarse, el 75% de ellas

logró el apoyo político en un primer momento y el 25% restante, obtuvo el apoyo político en un segundo momento.

Ante la pregunta de cuáles eran los factores que facilitaron o dificultaron el apoyo político, las principales respuestas fueron:

**Lo que dificultó:**

Las diferencias políticas alrededor del tema

**Lo que facilitó:**

- La confluencia de inercias para integrarla
- La ganancia electoral que representaba
- Su vinculación para atender un compromiso con la agenda de gobierno.

Como ya se mencionó en otro apartado de este documento, la riqueza de las encuestas fue mucho más allá que la recopilación de información cuantitativa, se convirtió en la ventana que mostró no solo al funcionario sino al ciudadano y hasta el ser humano de tras del puesto y en ello, el rol político que le tocó jugar.

En este tema el primer aspecto relevante, fue constatar el peso de la cultura política como conjunto de valores que determinó un esquema operacional y de gestión de los funcionarios del gobierno del estado en ese periodo; es decir, nos referimos al conjunto de orientaciones que acumuló la clase política (que como constatamos por la encuesta, ha permanecido en puestos clave por un promedio de 12 años consecutivos) y generó un conjunto de usos y costumbres que se replicaron al punto de considerarlas normas en la gestión gubernamental, aunque en ellas no existiera una evaluación que garantizara su eficiencia y eficacia en torno a la solución de problemas públicos, pero sí de prácticas políticas en las que los funcionarios encuestados se han formado y con las que han adquirido estilos de operación que van más allá de la gestión administrativa.

Lo anterior resulta muy congruente con la teoría de Almond y Verba en la que el impacto causal entre la cultura, la estructura y el desempeño gubernamental se da en ambos sentidos. (Almond & Verba, 1988)

Para el 83% de los exfuncionarios encuestados, el inicio de su carrera política está ligada a un personaje del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que los invita, apoya o promueve, este porcentaje a nivel de secretario y subsecretario es del 100%. De igual manera, para el 83% de los casos, su ubicación en los puestos que les permitieron participar en la fundamentación y/o evaluación de Políticas Públicas estuvo ligado a la participación directa o indirecta (familiar muy cercano) en una campaña política de algún proceso anterior. Estos exfuncionarios han ido escalando en el esquema meritario del PRI, donde la alineación a quien ostenta el poder es fundamental y a varios de ellos les representó ceder posiciones no solo comprometidas con anterioridad, sino incluso asumidas.

Un aspecto paradójico en más del 80% de los encuestados, es que hay conciencia de que no se está siendo eficaz en la atención de los problemas públicos e incluso en más del 50% de los casos, se refieren a sus pares como políticos a quienes solo les interesa el tema de elecciones y poder.

En una de las encuestas un funcionario me refería como la política pública no lograba el consenso necesario por lo que se consideraba en lista de espera.

Entonces, le llamé al funcionario en cuestión y lo invité a tomar un café, tras de no menos de una hora de buscar distintos argumentos para destrabar el asunto y no tener éxito, le pregunté por su familia, específicamente por sus nietas y lo llevé a hacer varias reflexiones sobre el futuro de ellas y su relación con la política que buscábamos impulsar, en ese momento su expresión cambió y accedió a apoyarme, sin embargo el proyecto se puso a consulta en vacaciones de diciembre sin que me avisaran y el documento publicado se modificó aproximadamente en 30% del presentado al congreso, con elementos inconsistentes y que no correspondían a la realidad del estado, porque se habían hecho copias textuales de un documento similar de otra entidad (Encuesta funcionario 2)

Lo anterior es un claro ejemplo de que no solo el trabajo de fundamentación es débil sino que a pesar de que en algunos casos se pueden realizar esfuerzos importantes por concretar proyectos congruentes y tendientes a resolver problemas públicos, al interior de los grupos de poder, se deben romper barreras que en gran

medida están sustentadas en intereses políticos que estarán muy por encima de cualquier sustento técnico y se verán afectados por los prejuicios personales y ajuste de cuentas o apoyos por favores negados u otorgados.

Como la idea se me ocurrió a mí, me traían de un lado para otro presentando mi proyecto y solo me decían que sí, que buscarían el momento de que el gobernador lo conociera, pero ese fin de semana yo sabía que el gobernador iría a un bautizo al que también me invitaron, así que preparé unas tarjetas que pudiera traer en la bolsa de mi saco, ya en la fiesta vi que el gobernador estaba relajado y se veía contento, claro que asediado por varios que como yo, estaban esperando un momento para acercarse, en la primera oportunidad, me acerqué y le comenté de manera muy breve del proyecto y le di dos tarjetas que proyectaban los resultados electorales que el proyecto podría obtener, las revisó muy rápido y me dijo que solicitara una cita para la siguiente semana, el proyecto contó con todo su apoyo y con ello el triple de recurso que yo había solicitado ( Encuesta funcionario 1)

En este caso, la ~~atención~~ atención del Problema Público solo representaba una oportunidad de garantizar votos concretos y fácilmente medibles que captó la atención de inmediato y entre otras cosas logró la promoción del funcionario entrevistado.

Otro caso

Me llamó mi jefe a una reunión donde estaba el gobernador, yo llegué cuando la reunión ya estaba iniciada y al final de ella lo que me quedaba claro es que mi jefe se había comprometido a realizar un proyecto que yo no veía congruente ni viable, pero también tenía claro que yo era el responsable de llevarlo a cabo, tuve una seria discusión con mi jefe, pero me dejó claro que era una instrucción del gobernador y que no le podía decir que lo que pedía no tenía ni pies ni cabeza, así que tuve que reunir muchos elementos para convencer a mi jefe de reorientar la idea para dejarla lo menos incongruente posible, esto claro tuvo que ~~parecer~~ parecer que era la misma idea mejorada y así planteada al gobernador, al mismo tiempo buscamos los elementos para vincularla al Plan Estatal de Desarrollo y al programa respectivo, no fue una tarea fácil y finalmente sirvió para el discurso en varios eventos pero no se concretó en nada ( Encuesta funcionario 3)

Los usos y costumbres de los políticos hidalguenses de este periodo, estaban altamente vinculadas a las prácticas jerárquicas donde difícilmente se contraviene una indicación del gobernador aunque esta no sea incluso conveniente para los intereses de la gestión, en su lugar, los funcionarios del siguiente nivel determinaban estrategias para mediar los diversos elementos a fin de que el gobernador estuviera contento y la ciudadanía tranquila.

Alguna vez tuve un interés personal en echar a andar una política, debido a mis orígenes, sin embargo, no resultó políticamente adecuada, ya que el tema es muy espinoso, así que se quedó como normalmente se dice. En el tintero (Encuesta funcionario 4)

En las encuestas, resultó evidente como no son suficientes las buenas ideas y el trabajo técnico sustentado, ya que el pulso del ambiente político pudiera ser riesgoso al tocar un tema cuyas aristas políticas pudieran dejar más pérdidas que beneficios en términos políticos.

Lo anterior resulta muy congruente con lo que plantea la EBP, ya que efectivamente no puede dejarse de largo el peso político de las acciones que forman parte de las Políticas Públicas, sin embargo, como ya se comentó, esto no se refleja en los análisis de los programas decretados.

Estamos a punto de iniciar el análisis final resultado de los dos instrumentos de investigación utilizados a lo largo de este trabajo (El análisis documental de los programas y la encuesta a exfuncionarios), por lo que en el siguiente apartado se desarrolla el proceso de comparación a fin de dar paso a las conclusiones.

### **3.5 Análisis documental de los programas vs la percepción del funcionario público**

Con el fin de identificar el uso de la Información Oficial como evidencia en la fundamentación y evaluación de las Políticas Públicas definidas en el Estado de Hidalgo, durante el periodo 2005-2011, en la siguiente matriz se retoman los requisitos de la EBP directamente relacionados a la calidad y el Uso de la Información Oficial.

Cada requisito se desagrega en los elementos que lo componen, mismos con los que se analizaron cada uno de los programas seleccionados y de los que se desprendió el análisis transversal por elemento de la EBP; con estos insumos, se estableció la relación con las preguntas formuladas a los exfuncionarios para

generar un esquema integrador entre los dos instrumentos de información que forman parte de este trabajo.

Resulta importante acotar que como se ha mencionado en otros apartados de este documento, con objeto de centrarnos en los dos requisitos de la EBP que están directamente ligados a la calidad de la información y a su correcto uso, es decir la Calidad de los datos y la Capacidad de Análisis de la información, en la matriz que se integra más adelante, no se considerará el puntaje del aspecto relacionado a la voluntad política, ya que esta no incide técnicamente de manera directa en la calidad de la Información Oficial ofrecida, ni en la calidad del manejo de la Información oficial utilizada. Sin embargo en algunos puntos de los análisis y conclusiones, se retoma como elemento relevante en todo el proceso de la fundamentación y/o evaluación de la política pública.

### 3.5.1 Criterios de relación entre los programas analizados y los resultados de la encuesta a exfuncionarios

REQUISITOS ANALIZADOS EN LOS PROGRAMAS	CRITERIO	PREGUNTAS DE LA ENCUESTA A EXFUNCIONARIOS ASOCIADAS A LOS REQUISITOS DE LA EBP
<b>Calidad de los datos</b>		
Precisión	La información utilizada como evidencia ¿describe correctamente lo que se pretende hacer?	¿Se identifica con claridad el problema público que se pretendía resolver?
Objetividad	La calidad del enfoque tomado para generar la evidencia y la imparcialidad de la fuente, permiten integrar una idea lo más apegada posible a la realidad del problema público.	4.7 ¿La información disponible sobre el problema estudiado, le parecía altamente apegada a la realidad?
Credibilidad	Esto se relaciona con la confiabilidad de la evidencia y por lo tanto, con el hecho de valorar si se puede depender de ella para el monitoreo, evaluación o	4.2 ¿La información disponible resultaba confiable?
Aplicación general	¿Hay información generalizada sobre el problema y sus posibles soluciones o son sólo casos selectivos o experimentales los que se consideran como	4.4 ¿La información disponible era aplicable al problema estudiado?
Relevancia	La evidencia es oportuna, sobre el tema en actualidad e importancia.	4.5 ¿La temporalidad (trimestral, anual, decenal etc.) de la información disponible era adecuada para el problema estudiado?
Disponibilidad	La información utilizada como evidencia existe, es de buena calidad y de es posible acceder a ella.	4.6 4.6 La información que requería pudo obtenerla
Raíz	La evidencia ¿está basada en la realidad del problema estudiado	4.7 La información disponible sobre el problema estudiado le parecía Altamente Apegada a la realidad Medianamente apegada a la realidad Muy poco apegada a la realidad
Aplicabilidad en la práctica	¿Los tomadores de decisiones tienen acceso a la evidencia en un formato útil y la propuesta resultado de la investigación es factible?	4.9 ¿Esta información, se utilizó en la fundamentación y/o evaluación de la Política Pública? El ambiente político del tema

Continúa

REQUISITOS ANALIZADOS	CRITERIO	PREGUNTAS DE LA ENCUESTA A EXFUNCIONARIOS ASOCIADAS A LOS
<b>Capacidad de Análisis de la información</b>		
Integra conocimiento político (información en medios, tendencias de grupos etc.)	Contempla las implicaciones políticas de las acciones planteadas	7.2 ¿Cuáles fueron sus principales preocupaciones de inicio para fundamentar o evaluar la política pública? El ambiente político del tema
Conocimiento Técnico ( manejo metodológico de los datos)	Se aprecia una base metodológica para el trabajo de investigación	2.5 ¿Cuáles fueron sus principales preocupaciones de inicio para fundamentar o evaluar la política pública?  La complejidad técnica del manejo de la información
Conocimiento práctico ( lo que ya se ha intentado para resolver el problema público)	¿Se presentan análisis de experiencias similares y las políticas adoptadas?	3.2 ¿Se consultaron experiencias exitosas en la atención del problema público? Si ¿Cuáles? No ¿Por qué?
Genera una visión integral del problema público ( análisis integral)	¿ Integra el análisis de la mayor cantidad de posturas y propuestas de solución disponibles?	3.1 ¿Para la recopilación de información ligada al proyecto (de fundamentación y/o evaluación de política pública) a que fuente acudió? a) Una base de datos personal b)Una fuente interna a la dependencia c)Un grupo de asesores externos d) A una dependencia oficial ¿a cuál? _____ e) A una institución educativa ¿a cuál? _____ e)Otra fuente ( especifique) _____
Usa un lenguaje de fácil entendimiento a fin de que cualquier ciudadano comprenda el problema público y las acciones a emprender	¿Realiza una traducción de las investigaciones técnicas a un lenguaje de fácil acceso y comprensión?	5.4 ¿Considera que el lenguaje utilizado en el proyecto es de uso común y facilita la comprensión del Problema público?
Existe evidencia del uso de evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública	¿Se realiza una evaluación de las buenas prácticas encontradas que fundamente las propuestas concretas?	3.2 ¿Se consultaron experiencias exitosas en la atención del problema público? Si ¿Cuáles? No ¿Por qué?
La política pública define esquemas de evaluación precisos y medibles	¿Se definen los parámetros y temporalidad para evaluar la eficiencia de las acciones emprendidas para atender el problema público expuesto?	2.4 ¿El esquema de evaluación de la política pública, Se contempló al final del proyecto? Se contempló de manera inicial? Nunca se contempló?
<b>Subtotal</b>		
<b>Voluntad Política</b>		
Existe evidencia de la voluntad política para resolver el problema público	¿Las acciones previstas contaron con el apoyo necesario para llevarse a cabo?	7.2 ¿Cuál de las siguientes frases, se adapta más al proceso de apoyo político de la iniciativa o proyecto? a) La iniciativa siempre contó con el apoyo político b) La iniciativa de inicio no contó con apoyo político, pero inmediatamente lo obtuvo c) La iniciativa no contó con apoyo político de inicio y fue complicado obtenerlo. d) La iniciativa no contó con apoyo político de inicio y fue muy difícil obtenerlo ¿Por qué?

### 3.5.2 Concentrado de resultados de la encuesta a ex funcionarios y evaluación de los programas por requisito de la Política Pública Basada en Evidencias

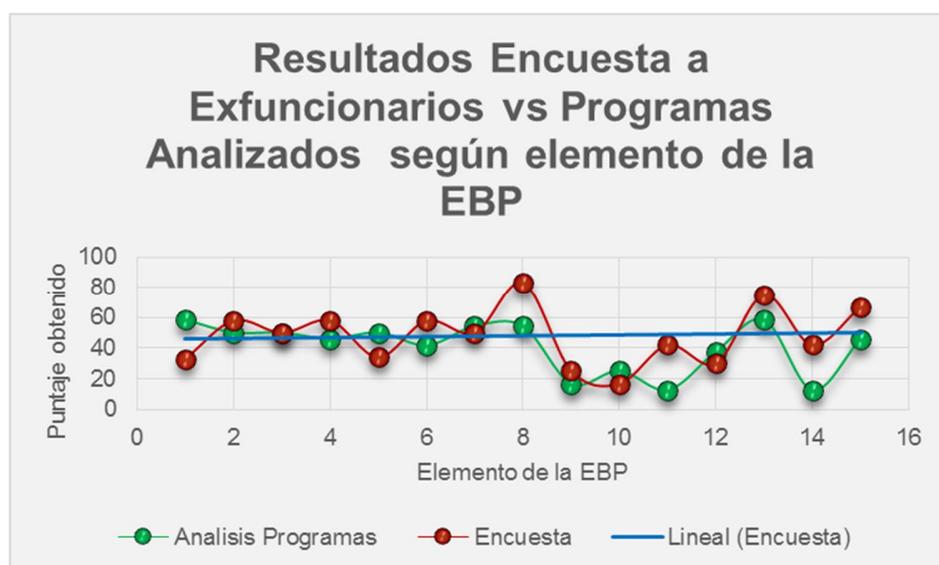
Requisitos EBP	PROMEDIO DE RESPUESTAS ENCUESTA	EVALUACIÓN PROMEDIO DE PROGRAMAS
	(%)	(%)
<b>Calidad de los datos</b>		
¿Se identifica con claridad el problema público que se pretendía resolver?	33	58.33
<b>Credibilidad</b>		
4.7 ¿La información disponible sobre el problema estudiado le parece altamente apegada a la realidad?	50	50
<b>Aplicación general</b>		
4.4 ¿La información disponible era aplicable al problema estudiado?	58	45.83
<b>Relevancia</b>		
4.5 ¿La temporalidad (trimestral, anual, decenal etc.) de la información disponible era adecuada para el problema estudiado?	34	50
<b>Disponibilidad / Accesibilidad</b>		
4.6 La información que requería pudo obtenerla	58	41.66
<b>Raíz</b>		
4.7 La información disponible sobre el problema estudiado le parecía	50	54.16
<b>Altamente Apegada a la realidad</b>		
<b>Aplicabilidad en la práctica</b>		
4.9 ¿Esta información se utilizó en la fundamentación y/o la evaluación de la política Pública?	83	54.16
<b>Capacidad de Análisis de la información</b>		
<b>Integra conocimiento político (información en medios, tendencias de grupos etc.)</b>		
2.5 ¿Cuáles fueron sus principales preocupaciones de inicio para fundamentar o evaluar la política pública? El ambiente político del tema	25	16.6
<b>Conocimiento Técnico ( manejo metodológico de los datos)</b>		
2.5 ¿Cuáles fueron sus principales preocupaciones de inicio para fundamentar o evaluar la política pública? La complejidad técnica del manejo de la información	16.6	25
<b>Conocimiento práctico ( investigación sobre lo que ya se ha hecho para resolver el problema público)</b>		
3.2 ¿Se consultaron experiencias exitosas en la atención del problema público?	42	12.5
<b>Genera una visión integral del problema público ( análisis integral)</b>		
3.1 ¿Para la recopilación de información ligada al proyecto (de fundamentación y/o evaluación de política pública) a que fuente acudió?	30	37.5
<b>Usa un lenguaje que traduce el análisis aun lenguaje ciudadano</b>		
5.4 ¿Considera que el lenguaje utilizado en el proyecto es de uso común y facilita la comprensión del Problema público?	75	54.16
<b>Existe evidencia del uso de evaluaciones de buenas prácticas relacionadas a la política pública</b>		
3.2 ¿Se consultaron experiencias exitosas en la atención del problema público? Si No ¿Por qué?	42	12.5
<b>La política pública define esquemas de evaluación precisos y medibles</b>		
2.4 ¿El esquema de evaluación de la política pública, Se contempló al final del proyecto? Se contempló de manera inicial? Nunca se contempló?	67	45.83

Fuente: Elaboración propia, con base en los resultados de la encuesta y la revisión documental de los programas

Los resultados obtenidos, nos permiten identificar algunos elementos que se abordarán de manera más detallada en el apartado de conclusiones, sin embargo, en términos generales, podemos decir que el 40% de los elementos revisados tuvieron mediciones cercanas (entre 0 y 8 puntos porcentuales de distancia) entre lo revisado en los programas y la percepción de los servidores públicos del periodo en estudio.

Las diferencias más significativas se presentan en el 27% de los elementos con valores entre 25 y 30 puntos porcentuales, y corresponden mayoritariamente a una percepción más alta del exfuncionario público sobre temas como la identificación y evaluaciones sobre buenas prácticas o el uso de información con sustento técnico.

**Gráfica 35. Percepción de Exfuncionarios vs Resultado del Análisis documental de los Programas decretados en Hidalgo de 2005-2011 según requisitos de la EBP**



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la investigación

Si consideramos que cada elemento analizado debería alcanzar el 100% de congruencia con lo postulado por la EBP para considerar que las Políticas Públicas contenidas en los programas decretados, para el periodo 2005-2011 cumplen con la solidez metodológica para construir Políticas Públicas que puedan aportar soluciones eficaces a la atención del Problema Público, estaríamos en promedio

alcanzando en la encuesta el 48.1% y en la revisión de los programas el 40.55% por lo que podemos hablar de un déficit de eficacia de las Políticas Públicas decretadas para este periodo, de un poco más del 50%, lo que equivale a decir que uno de cada dos programas decretados en este periodo no resolverá el Problema Público para el que fue creado o que el 50% de las acciones definidas en estos programas, no tendrán impacto sobre las causas del Problema Público, por tanto en esa misma medida serán ineficaces para resolver la problemática que teóricamente les dio razón de ser.

Cuando llevamos este análisis al Uso de la Información Oficial, lo que encontramos es que de la información disponible que de entrada solo atendía el 80% de lo requerido para entender y atender el Problema Público, se utilizó solo el 46%, lo que equivale a decir que más del 50% de la Información Oficial disponible nos e utilizó para la política pública decretada en el periodo de referencia.

Sin embargo existe una percepción contraria entre los funcionarios que participaron en la fundamentación de estas Políticas Públicas, como podemos apreciar en cuadro siguiente:

**Tabla 58. Comparación de los resultados sobre disponibilidad de la Información Oficial entre la encuesta y la revisión de los programas**

Disponibilidad de Información Oficial	% ENCUESTAS	% REVISIÓN DE PROGRAMAS
4.1 ¿Existía información disponible de carácter oficial sobre el tema de la política pública de su interés?	33	79.16
La Información Oficial relevante disponible sobre el problema público estudiado, se utilizó para la fundamentación y/o para la evaluación de la política pública	83	45.83

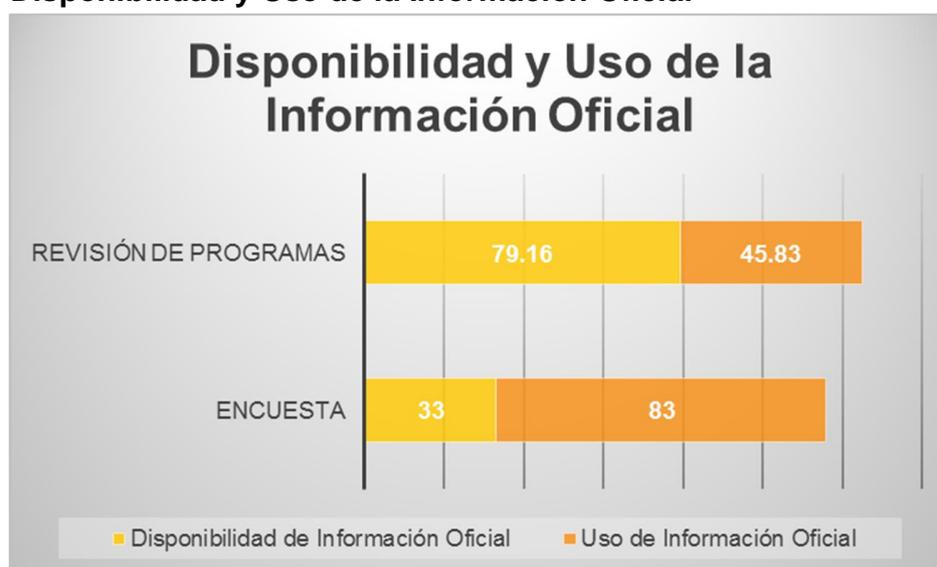
Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la investigación

La explicación, no es ajena a lo que se ha desarrollado a lo largo de este trabajo, es decir, esta percepción de los funcionarios que identifican solo el 33% de la Información Oficial disponible para el Problema Público de interés, está ligada al desconocimiento de la misma y/o a la dificultad de utilizarla, incluso en varios casos

(dado que quien realizó el trabajo de diagnóstico fue un despacho externo) no necesariamente se verificó que la información contenida en el documento fuera la total existente, la actualizada e incluso la pertinente.

Cualquiera que sea la razón, el impacto fue que se dejó de utilizar poco más del 50% de la información que pudo aportar elementos para entender y atender el Problema Público de una manera más eficaz, lo anterior, se puede apreciar de mejor manera en la siguiente gráfica.

**Gráfica 36. Percepción de Exfuncionarios vs Resultado de la revisión Documental de los Programas Decretados en Hidalgo de 2005-2011 según Disponibilidad y Uso de la Información Oficial**



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la investigación

Sobre este resultado, es importante recordar lo que se desarrolló en el apartado del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), donde se aclara que la Información Oficial debe entenderse como la que integra o genera este sistema y que normalmente la asociamos exclusivamente con la que realiza el INEGI, pero que en realidad concentra a la información que como parte de su actividad sustantiva, obtienen las dependencias públicas del país y hacen llegar al INEGI. Aunque cabe aclarar que solo se integra aquella que cuenta con elementos metodológicos específicos.

## **Acotaciones a la metodología y los resultados obtenidos**

Al revisar el trabajo realizado, resulta inevitable darse cuenta de lo que se tuvo que dejar de largo, de lo que pudo mejorarse, en síntesis de lo que queda pendiente o podría mejorar esta investigación.

En ese sentido, resulta deseable, ampliar los criterios que faciliten la interpretación de cada elemento de la EBP, a nivel de un subconjunto de ítems, con el fin de minimizar la subjetividad que da el uso del criterio en la evaluación de los programas, situación que se buscó compensar en la parte de resultados de la investigación, donde se aporta una interpretación más detallada de lo que se aplicó conceptualmente para cada elemento.

De igual manera, es necesario considerar el replanteamiento de la denominación para algunos de los elementos, tales como Aplicación general o Raíz, así como realizar la separación e integración de otros, como: aplicabilidad en la práctica, compuesto de dos subelementos ( acceso a la información en formato útil y factibilidad de las propuestas) o %conocimiento práctico+y %evaluaciones de buenas prácticas+ quienes presentaron comportamientos idénticos y en el análisis no resultó sencillo establecer los límites entre uno y otro.

De igual manera, es necesario realizar una muestra más amplia tanto para los programas como para los funcionarios encuestados, a fin de elevar el nivel de confianza de los resultados obtenidos y contar con una visión aún más precisa de la problemática y sus soluciones.

Sin embargo y pese a sus limitaciones, este esfuerzo de investigación, pretende ser un elemento de aportación para promover un uso más eficiente de la Información Oficial, a través de un acercamiento perfectible al objeto de estudio, que nace de un interés genuino por reunir dos elementos altamente representativos en mi concepción de ciudadanía, por una parte, la necesidad apremiante de contar con acciones eficaces de gobierno que atiendan los problemas públicos más relevantes de esta sociedad y la otra, optimizar la generación y Uso de la

Información Oficial, actividad a la que he dedicado la mitad de mi vida y que con tanta calidad, profesionalismo y esmero se desarrolla en el INEGI, no solo como parte de una actividad laboral, sino con la convicción de que puede contribuir a construir una mejor realidad.

### **3.5.3 Resumen de resultados**

El Objetivo general trazado para este trabajo, fue: %Caracterizar el Uso de la Información Oficial utilizada como evidencia en la fundamentación y/o evaluación de los programas decretados en el periodo 2005-2011, de acuerdo a los criterios de la Política Pública Basada en Evidencias+, y los objetivos específicos que se presentan:

- Medir el nivel de congruencia de la información utilizada para fundamentar la Política Pública contenida en los programas decretados en el estado de Hidalgo para el periodo 2005-2011, vs los requisitos establecidos por la Política Pública Basada en Evidencias (EBP)
- Determinar el nivel de Uso de la Información Oficial contenida como evidencia en los programas decretados durante el periodo 2005-2011.
- Conocer la opinión de los funcionarios públicos ligados a la fundamentación y evaluación de las Políticas Públicas generadas en el estado de Hidalgo, durante el periodo 2005-2011, sobre la utilidad de la Información Oficial para la fundamentación y/o evaluación de Políticas Públicas.

Cuyos principales resultados, se sintetizan en los párrafos siguientes.

**En cuanto al Nivel de congruencia de la información utilizada en los programas decretados en Hidalgo durante el periodo 2005-2011 vs Requisitos de la EBP**, podemos decir que las Políticas Públicas en el estado de Hidalgo para el período 2005-2011 tienen un alto componente de carencia en la identificación y conceptualización de los problemas públicos.

Nueve de cada diez programas, presenta algún nivel de desarticulación entre el planteamiento del Problema Público, las estrategias y las acciones propuestas como si obedecieran a proyectos diferentes.

El 50% de los planteamientos de política pública en el periodo de estudio, se construyó, en sentido inverso a lo que marca la EBP, es decir primero se definieron las acciones y posteriormente se realizó la justificación (no fundamentación) con una incipiente articulación metodológica que en algunos casos rompe con la congruencia básica requerida en cualquier documento.

Los programas no consideran la evaluación del impacto en la resolución del Problema Público y se quedan en las evaluaciones de cobertura, cuyos parámetros apenas alcanzaron el 12.5% de lo que pretende la EBP

Se consultaron experiencias de programas similares en el 42% de los casos, sin embargo, se trasladaron acciones sin evaluación de su efectividad y sin suficientes análisis para adaptarlos adecuadamente a la realidad del estado de Hidalgo.

La calidad de los datos se valoró en 50% de lo deseable, sin embargo los niveles de análisis de la misma, no llegaron al 30%, siendo particularmente evidente la carencia de construir una visión integral del Problema Público, elemento que se quedó en 37% de lo esperado.

Este elemento, implica lograr una visión transversal y multifactorial del Problema Público y sus causas, mismo que cuando menos debería integrar conocimiento técnico (academia y análisis estadístico), conocimiento práctico (evaluación de buenas prácticas) y conocimiento político, a fin de aportar elementos eficaces para la atención de las problemáticas que enfrentaba la sociedad de Hidalgo, sin embargo esta visión solo se integró por información estadística y algunas experiencias trasladadas de otras entidades.

En este sentido, las acciones se vincularon con el 50% de las causas de los problemas públicos y no se definieron esquemas de evaluación y seguimiento para el mismo porcentaje de acciones propuestas.

Por último, aunque se utiliza un lenguaje sencillo, en más del 50% de los programas, este obedece a un análisis básico y en varios casos superficial del problema público, por lo que la pretensión de realizar una traducción del análisis técnico a un lenguaje ciudadano, tampoco se logra en términos de lo esperado.

En síntesis, podemos decir que el nivel de congruencia de los programas decretados en el periodo 2005-2011 para el estado de Hidalgo y bajo los criterios de la EBP, fue del 40.5%

Lo anterior implica que en Hidalgo, existió un déficit de más del 50% en la calidad metodológica para construir Políticas Públicas eficaces, en los programas que se decretaron en el periodo 2005-2011.

#### **Nivel de Uso de la Información Oficial**

El nivel de Uso de la Información Oficial en los programas decretados para el periodo de estudio fue de 46%, lo que significa que poco más de la mitad de la información disponible para los problemas públicos contenidos en los programas decretados, no se utilizó.

#### **Caracterización del Uso de Información Oficial por elemento de la EBP y opiniones relevantes de exfuncionarios.**

#### **Precisión y la identificación del Problema Público**

El nivel de incongruencia detectado entre la identificación del Problema Público, su diagnóstico y las acciones definidas para su atención, es proporcional al Uso de la Información Oficial en 7 de cada 10 programas, de ellos, uno de cada 10 logra la congruencia deseada.

Por su parte, solo el 30% de los funcionarios pudieron identificar con claridad el Problema Público que pretendía resolver la política en la que participaron; es decir que el uso de la Información Oficial, por si misma, no brinda elementos suficientes para distinguir con claridad el Problema Público, lo que resulta indispensable para fundamentar Políticas Públicas eficaces. Ya que no es posible solucionar un problema que no se tiene identificado.

## **Objetividad**

En 6 de cada 10 programas decretados en el periodo 2005-2011, el Uso de la Información Oficial es directamente proporcional al nivel de objetividad registrado en el manejo de los datos, lo que implica que en la medida en que el diagnóstico de la política pública se sustentó en Información Oficial y esta se analizó sin sesgo, se observó una tendencia incremental en las acciones que se valoran como congruentes y alineadas al Problema Público.

De igual manera, se observó que cuando la Información Oficial disponible fue parcial, para los requerimientos del Problema Público, esta se complementó o reemplazó por información que mayoritariamente no cumplía con la solidez metodológica necesaria.

## **Credibilidad**

Los programas decretados en Hidalgo para el periodo 2005-2011, alcanzaron un nivel de credibilidad sobre la efectividad de sus propuestas para atender el Problema Público, del 50%, valor que guarda relación directa con el nivel de objetividad de la información y el correspondiente sobre Uso de la Información Oficial

Lo que nos indica que en la medida en que el diagnóstico de la política pública fue objetivo, en esa misma proporción se pueden desprender acciones eficaces para atender el Problema Público.

## **Aplicabilidad General**

En los programas decretados del periodo de estudio, 5 de cada 10 datos contenidos, tuvieron su origen en alguna fuente cuya metodología aplicada cuenta con validez técnica o reconocimiento de su fuente y de ellos 3 datos correspondían a Información generada o integrada por el INEGI.

## **Relevancia**

6 de cada 10 programas mostraron una relación directa entre el uso de la Información Oficial y la relevancia de los indicadores ligados al problema público que se emplearon en los programas.

Encontrando una tendencia en donde a mayor nivel de relevancia encontrada en los indicadores utilizados en los programas, mayor fue la evidencia sustentada en Información Oficial.

## **Disponibilidad**

Solo 4 de cada 10 datos contenidos en los programas decretados para el periodo referido, son de fácil acceso a cualquier persona, en este sentido, el Uso de la Información Oficial aporta en promedio el 75% de esta disponibilidad.

La mayor problemática en este sentido, fue la utilización de bases de datos internas a la dependencia o por no contar con la referencia de la fuente emisora.

## **Raíz**

Solo en 2 de cada 10 programas se evidencia la identificación concreta de alguna o algunas causas raíz del problema público planteado, en 6, se aprecia parcialmente identificada y en 2 de cada 10 esto no se logra observar.

Cabe mencionar que el hecho de que se identificara la causa raíz de un problema no significó que en todos los casos las estrategias y líneas de acción estuvieran alineadas con este hallazgo, por lo que cuando se analizaron las acciones propuestas para resolver el problema público, podemos decir que en promedio, 5 de cada 10 acciones no estuvieron vinculadas a la causa raíz de los problemas públicos de este periodo.

En este sentido, 7 de cada 10 programas, presentan una relación directa entre la identificación de las causas raíz del Problema Público planteado y el Uso de la Información Oficial disponible, observándose que a mayor nivel de Uso de la

Información Oficial disponible, se incrementó también la identificación de alguna causas raíz del Problema Público.

### **Aplicabilidad en la práctica**

De los programas decretados, 9 de cada 10, incluyen acciones que debido a sus componentes propuestos se podrían cumplir parcialmente, lo anterior implica, que 5 de cada 10 acciones del total de las contenidas en los programas, no presentan evidencia que permitan valorarlas como factibles de llevarse a cabo.

Cuando esta información se confrontó con el Uso de la Información Oficial, encontramos que 7 de cada 10 programas que utilizaron Información Oficial, lograron que poco más del 50% de sus acciones, se valoraran como factibles de llevarse a cabo.

Es importante aclarar que, la relación entre la aplicabilidad en la práctica y las causas del problema (raíz), nos permiten darnos cuenta de que aún en los casos en donde se identificaron las causas del Problema Público, las acciones no necesariamente se vincularon de manera directa a la resolución del Problema Público.

### **Conocimiento Político**

El análisis sobre el impacto político de las acciones propuestas en los programas decretados en Hidalgo, para el periodo 2005-2011, no estuvo evidenciado en los documentos de los programas decretados y la Información Oficial no realizó ninguna aportación concreta que abordara este tema para los problemas públicos identificados.

Lo anterior hace observable dos aspectos relevantes, el primero es que la Información Oficial no ofrece prácticamente ningún indicador relacionado con los aspectos políticos de los problemas públicos (solo se capta percepción de insatisfacción ciudadana para algunas funciones de la administración pública y sobre aspectos relacionados a la seguridad)

El otro aspecto tiene que ver con la complejidad de evidenciar un análisis político en un documento o espacio público, ya que tal como se mencionó, la ausencia de evidencia sobre este tipo de análisis no significa que no se lleven a cabo, por lo que este punto en particular representa un gran reto en términos de transparencia, lo que para algunos casos pudiera significar incluso un riesgo que pudiera complicar la puesta en marcha de la política respectiva.

El reto para el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica no es menor, ya que implica la creación de espacios de debate académico, así como ampliar el número de encuestas de opinión ciudadana sobre los temas de la agenda pública.

### **Conocimiento Técnico**

El manejo técnico de los datos obtuvo un valor promedio del 25% del nivel deseado, con un Uso de la Información Oficial limitado (parcial).

Por lo que se apreció una gran carencia metodológica no solo en la integración de datos en los programas, sino en la concepción de la estructura que debe contener la fundamentación de una política pública, así como en la organización de la información para presentarla de manera ordenada y congruente, convirtiéndose en una de las áreas de oportunidad importantes.

### **Conocimiento Práctico**

Ningún programa incluyó información explícita de este tipo, aunque en uno de cada 4, se logró identificar algún elemento que remitía a análisis previos, particularmente programas similares ya puestos en marcha en otra entidad del país o acciones del gobierno estatal anterior a las que se hacía referencia en tono justificante de su continuidad.

Cuando analizamos esta información confrontándola con el Uso de Información Oficial, lo que observamos es que la relación es nula, esto se debe a que no existe producción de Información Oficial que relacione las acciones de política pública con

sus impactos en la solución de los problemas públicos, a fin de medir su efectividad, situación que resulta relevante.

### **Visión integral**

Ninguno de los programas, logró evidenciar una visión del Problema Público que contemplara la integración de los tres componentes de la visión integral: conocimiento científico (principales investigaciones científicas y datos estadísticos sobre el tema) el conocimiento práctico (las experiencias exitosas y fallidas) y el conocimiento político (los puntos sensibles del Problema Público)

El valor promedio alcanzado en los programas fue de 37.5% de la integración deseada de este análisis.

Para 7 de cada 10 programas en el periodo de estudio, el nivel de Uso de la Información Oficial tuvo un valor idéntico al obtenido por el elemento de generar una visión integral del Problema Público.

Aunque para todos los programas, la construcción de esta visión fue parcial y se integró esencialmente de dos elementos: los datos estadísticos y la postura que se asume en el programa como conclusión del diagnóstico, aunque cabe recordar que esto no está necesariamente alineado a las acciones concretas definidas, lo que genera en ese caso una tercera postura, integrada por lo que finalmente se plantea como acciones a realizar (es decir, lo que evidencian los datos, las conclusiones del diagnóstico y las acciones a realizar).

En este sentido, podemos decir que este elemento concentra una de las mayores áreas de oportunidad para la fundamentación y evaluación de las Políticas Públicas en el periodo estudiado.

## **Traducción a lenguaje ciudadano**

En 7 de cada 10 programas (los calificados con valor intermedio y valor máximo) el uso de un lenguaje sencillo y entendible, se debió principalmente a un análisis básico y en algunos casos, superficial, más que al esfuerzo por hacer accesible la información.

Es importante acotar que el uso de palabras comunes no significa que los planteamientos son claros y que explican la relevancia del Problema Público, así como las implicaciones de las acciones que pretenden solucionarlo.

En sentido contrario, tampoco es real que el uso de tecnicismos (con una explicación básica o un glosario de términos) limite totalmente la comprensión de un problema bien planteado.

Es importante acotar que el uso de un lenguaje ciudadano, no es garantía de una política pública eficaz, ya que puede existir un planteamiento con lenguaje muy accesible, pero cuyas acciones no estén orientadas a atender de manera efectiva el Problema Público.

## **Evaluación de Buenas Prácticas**

Existe una coincidencia total entre los valores obtenidos para el conocimiento práctico y la evaluación de buenas prácticas, lo que resulta congruente y nuevamente nos lleva a concluir que la Información Oficial no aporta datos sobre estos aspectos, lo que resultaría muy valioso para los tomadores de decisiones en política pública, pero también para la sociedad en su conjunto, en términos de rendición de cuentas y de participación ciudadana.

## **Esquemas de Medición**

Lo que resultó evidente en ambos casos (encuesta y análisis de los programas) es que los elementos de medición y evaluación considerados, resultaban débiles e imprecisos, lo que limita ampliamente el seguimiento a los alcances y efectividad de las acciones hacia la solución del Problema Público.

En ese sentido, podemos decir que cuando menos el 50% de la política pública definida en este periodo, contaba con elementos de evaluación ambiguos, débiles y/o poco significativos.

### **Perfil del Exfuncionario Público**

De los funcionarios entrevistados, 7 de cada 10 eran varones, 8 de cada 10 nacieron en Hidalgo; durante el periodo de referencia, tenían en promedio de 46 años y 12 años de experiencia en puestos similares. Solo uno de cada 10 no era funcionario activo al momento de la entrevista y el 50% de ellos cuenta con un cargo superior al que desempeñaba durante el periodo de estudio.

### **Usos y Costumbres**

Los usos y costumbres de los políticos hidalguenses de este periodo, estaban altamente vinculados a las prácticas jerárquicas donde difícilmente se contraviene una indicación del superior, aunque esta no sea incluso conveniente para los intereses del proyecto, en su lugar, los funcionarios del siguiente nivel determinaban estrategias para mediar los diversos elementos a fin de que particularmente el gobernador estuviera contento y la ciudadanía tranquila.

### **Percepción sobre disponibilidad y Uso de la Información Oficial**

En la encuesta, los funcionarios consideraron que existía una disponibilidad de Información Oficial del 30% de sus necesidades para fundamentar o evaluar políticas públicas y que de esta, utilizaron el 80%; mientras que la revisión documental aportó que existía una disponibilidad de casi el 80% (79.2) de información relevante para la problemática pública identificada y que solo se utilizó el 46% de ella. Esta percepción, está vinculada al desconocimiento de la existencia de la Información y /o a las limitaciones técnicas para su aprovechamiento.

La percepción del funcionario público sobre el nivel de congruencia de los programas decretados en el periodo de estudio vs los criterios de la EBP, fue del 48.1%, mientras en la revisión de los programas este porcentaje fue del 40.5% por lo que el resultado en ambos instrumentos, representa un déficit de eficacia de las Políticas Públicas decretadas de 2005 a 2011, de un poco más del 50%, lo que equivale a decir que el 50% de las acciones definidas en estos programas, no tendrán impacto sobre las causas del Problema Público.

### **Principales percepciones de los exfuncionarios, sobre como optimizar el Uso de la Información Oficial**

En la encuesta a los exfuncionarios, se recogieron las opiniones de ellos sobre como optimizar el Uso de la Información Oficial, mismas que se sintetizan en las siguientes:

- El INEGI tendría que dar el siguiente paso, es decir generar conocimiento, ir más allá del dato.
- No quedarse en el dato dar un valor agregado a la información "conocimiento"
- Formar a los funcionarios públicos como operadores de la información con mayor formación académica.
- Mayor especialización en el manejo del dato con respecto al Problema Público a solucionar
- La Información Oficial como se presenta no corresponde a las necesidades del gobierno, para lograrlo hay que romper paradigmas dentro del INEGI a fin de replantearse las metodologías. Es necesario vincular más la parte técnica (INEGI) con la parte práctica (dependencias)
- Capacitar y profesionalizar a las y los servidores públicos que participan en las diferentes etapas de la política pública (formulación, toma de decisiones, implementación y evaluación) en materia del desarrollo humano y los derechos humanos.

### **3.6 Conclusiones y Recomendaciones**

Las siguientes conclusiones y recomendaciones, producto de este trabajo, surgen del análisis al Uso de la Información Oficial, utilizada como evidencia en la fundamentación y/o evaluación de políticas públicas, contenidas en los programas decretados en el estado de Hidalgo para el periodo 2005-2011, para ello, se desarrolló una propuesta metodológica con el fin de obtener un indicador sobre el Uso de la Información Oficial en políticas públicas, misma que se construyó a partir de la tendencia de Políticas Públicas Basadas en Evidencias (EBP) y se apoyó de una encuesta de opinión a funcionarios ligados de manera directa a la generación y evaluación de la política pública de esta entidad y periodo, dando como resultado lo siguiente:

La Información Oficial es altamente reconocida como confiable y con solidez técnica y metodológica, por los tomadores de decisiones en materia de Política Pública, sin embargo, su uso está por debajo del 50% de la información disponible y relevante para los problemas públicos del periodo de estudio.

El análisis de los programas decretados, permitió identificar una importante carencia metodológica en el manejo de la Información contenida y en la organización para presentarla de manera ordenada y congruente en estos documentos.

La forma de organizar y presentar la Información Oficial por parte del INEGI, no se adapta a las necesidades de la fundamentación y evaluación de políticas públicas ya que no parte de la conceptualización de problemas públicos, lo que dificulta identificar, dimensionar, caracterizar, cuantificar y ubicar una problemática específica de manera integral, situación que limita su uso para este propósito.

La información Oficial disponible, no permite generar una visión integral del problema público de acuerdo a lo postulado por la EBP, ya que no ofrece de manera identificable datos sobre la experiencia práctica de la gestión pública (errores y

aciertos), ni los postulados de los investigadores sociales, de los analistas políticos y las opiniones de los grupos sociales afectados sobre el tema que se analiza.

Por lo que el tomador de decisiones interesado en construir Políticas Públicas eficaces, requiere acudir a múltiples fuentes y/ o a despachos especializados, que no necesariamente le garantizan la objetividad y solidez técnica requerida, lo que hace complejo y costoso contar con la visión integral del Problema Público que si bien no garantiza la generación de Política Pública eficaz, si sienta las bases para ello.

El alto nivel del enfoque cuantitativo en los procesos de captación, integración y presentación de resultados de la Información Oficial, limita la identificación de las causas raíz de los Problemas Públicos, lo que aunado a las deficiencias en manejo técnico de la información por parte de los funcionarios, impacta directamente en la efectividad de las Políticas Públicas que se generan.

La priorización del enfoque nacional en la generación de Información Oficial, limita su uso como evidencia en las Políticas Públicas estatales, con su respectivo impacto en la eficacia y en los esquemas de evaluación y participación ciudadana para la atención de estos Problemas Públicos.

La Información Oficial, no resultó accesible en términos conceptuales y de lenguaje a la generalidad de los funcionarios públicos, lo que limitó su consulta y su impacto positivo tanto para la fundamentación como para la evaluación de las Políticas Públicas.

En este sentido, no es suficiente un glosario de términos técnicos, sino una traducción de la información hacia el conocimiento de los Problemas Públicos, que permitan su fácil incorporación como evidencia y medición de la eficacia de las Políticas Públicas.

Esto conlleva a una visión e integración transversal de la información disponible a fin de acercarnos de mejor manera a la realidad de los Problemas Públicos y contar con opciones más acertadas para su atención. Por ello, la traducción de la

Información Oficial a un lenguaje ciudadano, debe aspirar a construir una visión integral del Problema Público, en términos de lo que propone la Política Pública Basada en Evidencias. Ello exige integrar el conocimiento técnico, el conocimiento práctico, y el político, este último, particularmente considerando, que el tomador de decisiones de Política Pública otorga un valor relevante al impacto político de sus decisiones (ganancia o costo), normalmente con una alta expectativa de la ganancia política a corto plazo y con un escueto o nulo análisis de la relación de la ganancia social y su transformación a ganancia política en el mediano y largo plazo.

Ante este panorama, la generación, integración y divulgación de Información Oficial en México, que produce el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica ( SNIEG) y que coordina y difunde el INEGI, debe realizar ajustes que le permitan cumplir de mejor manera los requerimientos para convertirse en evidencia que sustente la generación de Políticas Públicas eficaces, ya que finalmente esa es la razón de ser de los Sistemas Nacionales de Información y de las Oficinas de Estadística en el mundo (dotar de información para la política pública) y por tanto también es la razón de ser del SNIEG y del INEGI.

Por ello, el INEGI debe dar el siguiente paso, aportando conocimiento a partir de realizar análisis de los datos que produce el SNIEG. Este conocimiento, debe estar plenamente sustentado en una relación directa entre el análisis de la realidad que produce el SNIEG y la Construcción-Evaluación de los Planes Nacionales y Estatales de Desarrollo, que implican la evaluación de las acciones de política pública que de ellos se desprendan. De tal manera que como lo refieren Cabrero y Rodríguez, la relación entre la generación de Información Estadística a través de Sistemas de Información Oficial y la planeación estratégica del Estado, permitan la evaluación de las Políticas Públicas y la eficiencia en la gestión gubernamental tanto al inicio como al final de estos procesos (Cabrero & Rodríguez, 2012)

Este cambio de paradigma propuesto para la oferta de la Información Oficial, implica la generación, integración y divulgación de la Información Oficial a partir de los Problemas Públicos identificados en los Planes Nacional y Estatales de

Desarrollo, por lo que la Información Oficial, tendría como punto de partida (fundamentación) y meta (evaluación) aportar elementos para la atención de los Problemas Públicos del País, las Regiones, las Entidades y los Municipios.

Lo que implica como ya se dijo, la construcción de una visión transversal y multifactorial del problema público, que no solo busque reflejar el estatus del problema, sino sus causas.

Este paso, facilitaría la construcción de la visión integral de los problemas públicos (paso inicial y esencial para construir Políticas Públicas eficaces), así como la determinación de indicadores que permitan medir el impacto de las acciones de Política Pública y su nivel de eficacia en la atención de los Problemas Públicos.

Resulta claro que el reto de integrar a la oferta de Información Oficial, los tres tipos de conocimiento requerido para construir Políticas Públicas eficaces de acuerdo a la EBP, es decir:

- Conocimiento Técnico
- Conocimiento Práctico y
- Conocimiento Político

No es una tarea sencilla, sin embargo, también es evidente que existen avances, tal es el caso del conocimiento técnico, mismo que resulta el más desarrollado por la institución y que podría fortalecerse aún más con una mayor participación de la academia, en términos de facilitar y promover el conocimiento y debate científico sobre los problemas públicos, lo que no solo debe socializarse en el ambiente académico, sino ponerlo a disposición de los tomadores de decisiones y de la sociedad involucrada en los problemas públicos, bajo lo que se ha denominado ~~lenguaje~~ lenguaje ciudadano+a fin de que verdaderamente esté accesible a esta población.

En cuanto al conocimiento práctico, resulta indispensable que el INEGI realice mediciones puntuales (encuestas a la población) para conocer el impacto de la efectividad de las acciones de política pública, así como integrar los registros administrativos que estén ligados a alguna de las dimensiones del Problema Público estudiado.

Sobre el conocimiento político, ya se han hecho algunos ejercicios sobre cultura política, así como de percepción ciudadana, sin embargo el gran reto es alinear estos esfuerzos para construir la visión integral de los Problemas Públicos, por lo que al igual que con el conocimiento práctico, deberán desarrollarse encuestas con esta visión.

Es indispensable asumir que si pretendemos dar pasos serios hacia la construcción de evidencia en Políticas Públicas, deberá buscarse la participación de cuatro actores fundamentales: los tomadores de decisiones, los investigadores científicos del tema, la sociedad civil involucrada y el INEGI, por lo que cada uno de ellos, debe ofrecer espacios para la interacción y el debate de los Problemas Públicos con la intervención del resto de actores.

Me parece relevante resaltar que parte de lo aquí planteado, ya se vislumbra en algunos trabajos del INEGI, tal es el caso de la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED), misma que fue desarrollada por el INEGI y la secretaria de Gobierno y que se describe como sigue:

La ECOPRED es la primera encuesta en su tipo a nivel internacional ... Esta encuesta será un insumo indispensable para fortalecer la toma de decisiones y la **formulación de políticas públicas basadas en evidencia**, y será de utilidad para todos aquellos involucrados en el estudio y la implementación de acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia, entre ellos: los tres órdenes de gobierno, la academia, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015, pág. 1)

En este sentido, sería deseable que el SNIEG promoviera un espacio de debate virtual, donde se tenga acceso a la información disponible a nivel de Problema Público alineado al Plan Nacional o Estatal correspondiente y con base en la Información Oficial organizada de la manera propuesta, se obtengan interpretaciones de los datos, en torno a los Problemas Públicos, sus causas y sus

posibles soluciones, con aportaciones bajo algunos filtros que garanticen análisis serios y fundamentados sobre el tema.

De igual manera, resulta deseable dotar a los funcionarios públicos de herramientas que los conduzcan y apoyen metodológicamente en el Uso de la Información Oficial para la fundamentación y evaluación de Políticas Públicas.

Por lo que se propone realizar un laboratorio de Uso de la Información Oficial para la construcción de Políticas Públicas eficaces, bajo los requisitos de la EBP, mismo que pueda ubicarse en la página del SNIEG, bajo una plataforma amigable, bajo un esquema tutorial y de asesoría en línea, que facilite su utilización (se da una descripción más detallada de esta propuesta en el apartado de anexos)

El gobierno del Estado y las instituciones de educación superior, deben establecer convenios para promover líneas de investigación vinculadas con los principales problemas públicos de las entidades, regiones y municipios del ámbito de acción de la Institución académica correspondiente.

En el caso de las Universidades e Institutos de Investigación, deberían estar obligadas a generar una línea de investigación alineada a los Planes Nacional y Estatales de Desarrollo, que permitan aportar elementos relacionados a los Problemas Públicos relevantes.

Al mismo tiempo resulta indispensable que el INEGI realice y promueva investigación sobre metodologías para la medición del Uso de la Información Oficial en la construcción y evaluación de políticas públicas eficaces.

En los aspectos jurídicos, se hace necesario realizar una actualización a la Ley de Planeación del Estado de Hidalgo, a fin de que cuando menos a manera enunciativa, tal como se maneja para el Plan Estatal de Desarrollo, se incluyan los apartados que debe contener una propuesta de Política Pública (alineada a la EBP) así como clarificar los elementos que se deben valorar para su aprobación. A fin de exigir como ya se hace en otros países que por ley, ninguna Política Pública pueda ponerse en marcha si no cumple con elementos básicos que permitan garantizar su efectividad en la atención del Problema Público del que se desprende.

De igual manera, en la Ley de Planeación deberá exigir que los funcionarios públicos ligados a la fundamentación de Política Pública, cuenten con formación básica comprobable sobre generación de Políticas Públicas eficaces, análisis de información y construcción de indicadores y de no ser así reciban la capacitación necesaria de parte de una institución pública reconocida en la materia.

Lo anterior, no pretende que el tomador de decisiones en materia de Política Pública este altamente capacitado en metodologías para construirlas, sino garantizar que estos funcionarios cuenten con la formación básica que les permita identificar los elementos clave en la correcta toma de decisiones para generar política pública eficaz.

Por último y a manera de reflexión final, quiero cerrar este documento con una frase del 5to Foro Mundial de la OCDE sobre Estadísticas, Conocimiento y Política que se desarrollará en México en octubre de 2015, mismo que considero atrapa el espíritu de este trabajo.

**Í Para el mundo, la pregunta fundamental ha evolucionado de "¿Cómo debemos medir el progreso?" a "¿Cómo podemos incorporar mediciones en Políticas Públicas que las encaminen a mejorar la vida de las personas?"**  
(OCDE, 2015)

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa.
- Aguilar, L. (2000). *La Hechura de las Políticas Públicas*. México DF: Porrúa.
- Aldom, G., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture*. New Jersey.
- Almond, G. (1988). El estudio de la cultura política. *Revista de ciencia política*, 89.
- Arizpe, L., & Alonso, G. (2005). Cultura, comercio y Globalización. En D. Mato, *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas* (pág. 287). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Azuela, L. (2003). La Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, la organización de la ciencia, la institucionalización de la Geografía y la construcción del país en el siglo XIX. *Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, 153-166.
- Banks, G. (2009). Evidence-based policy making: What is it? How do we get it? *ANU Public Lecture Series*, 1-31.
- Barbero, J., & Ochoa, A. (2005). Políticas de multiculturalidad y desubicaciones de lo popular. En D. Mato, *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas* (pág. 287). Buenos Aires: CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*. México: Porrúa.
- Bertalanffy, L. (1986). *Teoría General de los Sistemas*. México: Fondo de cultura económica.
- Bouckaert, G. (1993). Measurement and meaningful Management. *Public Productivity and Management*, 31-43.
- Buendía, J., & Moreno, A. (2004). *La cultura política de la democracia*. México: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las Políticas Públicas en México. *Gestión y Política Pública*, 1-21.
- Cabrero, E. (2000). Usos y Costumbres en la Hechura de las Políticas Públicas en México. Límites de las Policy Sciences en Contextos Culturales y Políticamente Diferentes. *Gestión y política Pública*, 2-21.
- Cabrero, E., & Rodríguez, R. (2012). Información Estadística como elemento clave para la modernización gubernamental y la consolidación democrática. *Realidad, Datos y Espacio volumen 3 N. 3 septiembre-diciembre 2012*, 60-71.
- Cejudo, G., & Maldonado, C. (2011). *De las recomendaciones a las acciones: La experiencia del premio 2011, programas federales comprometidos con procesos de evaluación*. México: CIDE- SFP.
- Compostela, B. (2010). *Breve Historia de la Estadística y el Azar*. Madrid España: Ministerio de sanidad y política social, Gobierno de España.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2005). *Mapas de Pobreza y Rezago Social 2005, Hidalgo*. México DF: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012). *Informe de Pobreza y Evaluación en el Estado de Hidalgo 2012*. México DF: CONEVAL.
- Ex funcionario1, A. e.-2. (2 de abril de 2014). Entrevista sobre el Uso de la Información Oficial para la fundamentación y evaluación de la política pública en el estado de Hidalgo durante el periodo 2005-2011. (G. Jimenez, Entrevistador)
- Ex funcionario 2, G. d.-2. (3 de noviembre de 2014). Uso de la Información Oficial para la fundamentación y evaluación de las Políticas Públicas en el estado de hidalgo durante el periodo 2005- 2011. (G. Jiménez, Entrevistador)
- Flores-Crespo, P. (2013). El Enfoque de la Política Basado en Evidencia. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 256-290.
- Franco, J. (2012). *Diseño de Políticas Públicas*. México: Polaris S.A. de C.V.
- Frenk, J. (2007). Tender Puentes: lecciones globales desde México sobre políticas de salud basadas en evidencias públicas. *Salud Pública*, 14 a 22.
- García Canclini, N. (2005). Definiciones en transición. En D. Mato. Buenos Aires: CLACSO.
- García, J. (29 de octubre de 2013). *La estadística oficial como bien público*:. Recuperado el 29 de octubre de 2013, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía:  
[http://www.inegi.org.mx/eventos/2013/Foro\\_Estadistica/doc/P-JaumeGarcia.pdf](http://www.inegi.org.mx/eventos/2013/Foro_Estadistica/doc/P-JaumeGarcia.pdf)
- Giovannini, E., Oliveira, J., & Michela, G. (2009). *Statistics, Knowledge and Governance*. Praga: OECD.
- Gobierno del Estado de Hidalgo. (octubre de 2005). Programa Estatal de Protección Civil 2005-2011. *Programa Estatal de Protección Civil 2005-2011*. Pachuca, Hidalgo, México: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Gobierno del Estado de Hidalgo 2005-2011. (s.f.). Acuerdo que contiene las Reglas de Operación del Componente Cobertura Alimentari, correspondiente al Programa Integral de Alimentación, 2007.
- Gobierno del Estado de Hidalgo. (6 de agosto de 2007). Reglas de operación del Programa Alimentario. *Reglas de operación del Programa Alimentario*. Pachuca Hgo., Hidalgo, México: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Gobierno del Estado de Hidalgo. (22 de Junio de 2009). Actualización del Programa Estatal de Salud 2005-2011. Periódico Oficial No. 25 del Estado de Hidalgo de fecha 22 de junio de 2009. *Programa Estatal de Salud 2005-2011*. México DF, Hidalgo, México: Gobierno del estado de Hidalgo.
- Gobierno del estado de Hidalgo. (13 de julio de 2009). Periodoco Oficial del Estado de Hidalgo. *Periodoco Oficial del Estado de Hidalgo*. Pachuca, Hidalgo, México: Gobierno del estado de Hidalgo.
- Gobierno del Estado de Hidalgo, S. d. (2005). *Programa Institucional de Vivienda 2005-2011*. Pachuca Hgo.: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Head, B. (2010). Evidence-based policy: principles. 1-14.
- Heras, L. (2002.). Cultura Política: El estado del Arte Contemporáneo. *Reflexión Política*, 291.
- Hidalgo, G. d. (2 de Septiembre de 2013). Ley de Planeación para el estado de Hidalgo. *Actualización de la Ley de Planeación para el estado de Hidalgo*. Pachuca de Soto, Hidalgo, México: Gobierno del estado de Hidalgo.

- Holt, T. (2008). *Official statistics, public policy and public trust*. Southampton: J.R Statist Soc. A.
- Hopenhayn, M. (2005). ¿Integrarse o subordinarse? En D. Mato, *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas* (pág. 287). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- INEGI. (1988). *Atlas Cartográfico histórico de México*. México: INEGI.
- INEGI. (1994). *Modernización del INEGI y el Plan Nacional de Desarrollo 1989-2004*. Aguascalientes: Talleres gráficos del INEGI.
- INEGI. (2008). *Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*. Aguascalientes: Talleres gráficos del INEGI.
- INEGI. (2009). Antecedentes de la Clasificación Mexicana de ocupaciones. En INEGI, *Clasificación Mexicana de ocupaciones* (pág. página 3). Aguascalientes: Talleres gráficos del INEGI.
- INEGI. (2009). *Cronología de la Estadística en México (1521-2008)*. México: INEGI.
- INEGI. (2009). La cartografía Indígena como testimonio y Atlas cartográfico Histórico. *Boletín del SNIEG Vol. 2 Núm. 3 septiembre-diciembre 2009*.
- INEGI. (10 de junio de 2015). *Página del INEGI en Internet*. Obtenido de Página del INEGI en Internet: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)
- INEGI. (2 de julio de 2015). *Sitio del INEGI en Internet*. Obtenido de Sitio del INEGI en Internet: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)
- INEGI, S. (2008). *Documento metodológico ENCUP*. Aguascalientes: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (12 de Agosto de 2015). Boletín de prensa de la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia . *Boletín de prensa de la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia* . Aguascalientes, Aguascalientes, México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, I. (marzo de 2013). *Página del INEGI en Internet*. Recuperado el 12 de marzo de 2013, de Página del INEGI en Internet: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/derivada/mip\\_43.asp?s=est&c=1489](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/derivada/mip_43.asp?s=est&c=1489)
- Jelin, E. (2005). Exclusión, memorias y luchas políticas. En D. Mato, *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas* (pág. 287). Buenos Aires: CLACSO.
- Kauffer, E. (2012). *Las Políticas Públicas, algunos apuntes generales*.
- Kraft, M., & Furlong, S. (2006). *Public policy: Politics, and alternatives* 2nd ed. Washintong DC: CQ.
- KURI, D. L. (2007). *PUNTO DE ACUERDO, RELATIVO AL PROGRAMA INTEGRAL DE ALIMENTACIÓN*. Pachuca: ND.
- Lindblum, C. (1991). *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. México: Porrúa.
- Lins, G. (2005). Post-imperialismo:. En D. Mato, *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas* (pág. 287). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

- Monje, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de Políticas Públicas*. México: Fondo de cultura económica.
- Moore, D. (2000). *Estadística Aplicada Básica*. Barcelona España: Antoni Bosch.
- Morales, L. (17 de Abril de 2007). *periodoco El siglo de Torreón*. Obtenido de Cómo opera el Sistema Nacional de Seguridad: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/270461.html>
- OCDE. (2001). *Participación ciudadana, Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de Políticas Públicas*. Paris: Secretaría de La Función Pública.
- OCDE. (10 de Agosto de 2015). 5to foro Mundial sobre Estadística, Conocimiento y Política. *5to foro Mundial sobre Estadística, Conocimiento y Política*. Aguascalientes, Aguascalientes, México: OECD.
- ONU. (2008). Elaboración de Política Pública Basada en Evidencia. *Conferencia de Estadísticos Europeos*. Ginebra: UNECE.
- ONU. (25 de Agosto de 2012). *Official site Un Statistical Commission*. Recuperado el 25 de Agosto de 2012, de Official site Un Statistical Commission: <http://unstats.un.org/unsd/statacom/commission.htm>
- ONU. (30 de Octubre de 2013). *Stataistics Division Home: ONU*. Recuperado el 30 de octubre de 2013, de Naciones Unidas: <http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/fundprinciples.aspx>
- ONU, C. d. (1994). Report on the Special Session. New York: Naciones Unidas.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas, una introducción a la teoría y a la practica del análisis de Políticas Públicas*. México: FLACSO MÉXICO, MIÑO Y DÁVILA EDITORES. PP. 36-92.
- Perevochtchikova, M. (2013). Retos de la información de lAgua en México para una mejor gestión. *Realidad, Datos y Espacio, Revista internacional de Estadística y Geografía*, 41-57.
- Ruiz, D. (2004). *Manual de Estadística*. Sevilla: Eumed.net.
- Salas, Y. (2005). La dramatización social y política del imaginario popular: el fenómeno del bolivarismo en Venezuela. En D. Mato. Buenos Aires: CLACSO.
- Salazar, C. (2012). La definición de política pública. *Bien Común n. 209 junio-julio 2012*.
- Santis, H. (2002). Perspectivas de la geografía. *Revista de Geografía Norte Grande*, 69-81.
- Secretaria de Desarrollo Económico, G. d. (2005). *Programa Estatal de Investigación, Ciencia Y Tecnología*. Pachuca Hgo.: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Secretaria de Desarrollo Económico, G. d. (octubre de 2005). Programa Estatal de Empleo 2005-2011. *Programa Estatal de Empleo 2005-2011*. Pachuca Hgo., Hidalgo, México: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Secretaría de Desarrollo Social, G. d. (2005). *Programa estatal de apoyo a migrantes*. Pachuca de Soto: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Secretaria de Desarrollo Social, G. d. (octubre de 2005). Programa Estatal de Desarrollo Social 2005-2011. *Programa Estatal de Desarrollo Social 2005-2011*. Pachuca Hidalgo, Hidalgo, México: Gobierno del Estado de Hidalgo.

- Secretaría de Educación Pública, G. d. (octubre de 2005). Programa Estatal de Educación Pública 2005-2011. *Programa Estatal de Educación Pública 2005-2011*. Pachuca, Hidalgo, México: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Secretaría de Obras Públicas, C. T. (2005). *programa estatal de vivienda 2005 -2011*. Pachuca de Soto: gobierno del estado de HIDALGO.
- Secretaría de Obras Públicas, D. U. (2005). *Programa Estatal de Desarrollo Sustentable y Sostenido 2005-2011*. Pachuca de Soto, Hgo.
- Secretaría de Planeación y Desarrollo regional, G. d. (2005). Programa Estatal de planeación y prospectiva 2005-2011. Pachuca Hgo.: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Secretaría de Seguridad Pública, G. d. (octubre de 2005). Programa Estatal de Seguridad Pública. *Programa Estatal de Seguridad Pública*. Pachuca, Hidalgo, México: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Sheldon, M. (2005). *Introducción a la Estadística*. Madrid: Reverté.
- Social, C. N. (2012). *Informe de Pobreza y Evaluación en el Estado de Hidalgo 2012*. México DF: CONEVAL.
- Sojo, E., & Gerardo, L. (2012). Flexibilidad y credibilidad: reflexiones sobre la autonomía de las oficinas nacionales de Estadística a partir de la experiencia mexicana. *Realidad, datos y espacio revista internacional de estadística y geografía*, 181-196.
- Sojo, E., & Leyva, G. (2012). Flexibilidad y credibilidad: reflexiones sobre la autonomía de las oficinas nacionales de estadística a partir de la experiencia mexicana. *Realidad, datos y espacio revista internacional de estadística y geografía*, 181-196.
- Sojo, E., & Leyva, G. (2013). Flexibilidad y credibilidad: reflexiones sobre la autonomía de las oficinas nacionales de estadística a partir de la experiencia mexicana. *Realidad, Datos y Espacio Revista Internacional de Estadística Y Geografía*, 180-196.
- Sutcliffe, S., & Jilius, C. (2006). Herramientas para diseñadores de Políticas Públicas en países en desarrollo. Londres: Instituto de desarrollo en países extranjeros.
- Trewin, D. (2007). The evolution of national statistical systems:Trends and implications. *Statistical Journal of the IAOS 24 (2007)* , 5-33.
- UNAM, I. J. (2009). *Cultura Cívica en México 2009*. México DF: UNAM.

## ANEXOS

### 1. Propuesta de espacio virtual para promover el Uso de la Información Oficial en la construcción de políticas públicas eficaces.

Se sugiere una sencilla aplicación informática a manera de símil de un sistema de captura, donde cada recuadro permita conocer el objetivo de integrar el tipo de información que se requiere, bajo un esquema auto auditable y práctico cuya base conceptual se sustente en los requisitos de la EBP , como a continuación se muestra:

**Tabla 59. Propuesta de Herramienta informática para la construcción de Políticas Públicas eficaces**

Diagnóstico para la fundamentación de Políticas Públicas			
<u>Problema Público</u>	<u>Conocimiento Técnico del problema</u>	<u>Conocimiento Práctico del problema</u>	<u>Conocimiento político del problema</u>
Descripción generica	Principales investigaciones sobre el tema	Principales acciones emprendidas en los ultimos años ( 5, 10 o mas años)	Posturas , actores e impactos alrededor del tema
¿Quienes son los afectados?	Principales indicadores ofrecidos por el INEGI	Acciones desarrolladas en Casos Similares fuera de la entidad	A favor
¿En que área geografica se ubican?	Ausencia de información relevante para el problema público		En contra

Fuente: elaboración propia con base en los resultados de este trabajo y el libro de Julio Franco (Franco, 2012)

El espacio virtual tendría acceso a un repositorio de la información oficial disponible por Problema Público planteado, con ligas a elementos conceptuales básicos y ejemplos producto de un manual sintético para el llenado de cada casilla, descargable una vez completado y con cuando menos dos reportes de salida, un resumen ejecutivo y el análisis completo. Al tiempo que se podría registrar la información requerida y no disponible para la construcción de la Política Pública.

También facilitaría la identificación y/o construcción de indicadores para cada acción propuesta. En ese sentido, se propone retomar el esquema propuesto por este trabajo y complementándolo con algunos de los elementos manejados por Julio Franco, en términos de la estructura para plantear una recomendación de política pública (Franco, 2012)

**Tabla 60. Propuesta de Herramienta informática para la construcción de Políticas Públicas eficaces (segundo componente)**

<u>Visión Integral del Problema Público</u>	<u>Estrategias Definidas</u>	<u>Acciones</u>	<u>Indicador Asociado</u>
Descripción General	Descripción general		
Dimensión1 a atender	Estrategia 1,	Acción 1	Indicador 1

Fuente: elaboración propia con base en los resultados de este trabajo y la experiencia personal en la construcción de indicadores de gestión.

## 2. Cuestionario de la encuesta a exfuncionarios

<p><b>1. Perfil del tomador de decisiones</b></p>	<p><b>1.1 Usted se desempeñó como funcionario Público 2005-2011 a nivel de:</b></p> <p>a) Secretario b) Subsecretario c) Director General d) Director de área</p> <p><b>1.2 Usted nació en:</b></p> <p>a) Hidalgo b) Otra Entidad</p> <p><b>1.3 ¿Contaba con experiencia previa en un puesto similar?</b></p> <p>a) Si, de cuántos años _____ b) No</p> <p><b>1.4 ¿Cuál era su nivel de estudios en ese momento?</b></p> <p>a)Preparatoria o equivalente b)Licenciatura en _____ c)Posgrado en _____ d)Otro _____</p> <p><b>1.5 ¿Participó en la fundamentación o evaluación de alguna política pública durante este periodo?</b></p> <p>a)Si b)No</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En fundamentación</li> <li>• En Evaluación</li> <li>• En ambas</li> </ul>
<p><b>2. El problema público de interés (política pública fundamentada o evaluada)</b></p>	<p><b>2.1 ¿Cómo describe el problema Público que buscaba resolver la política pública en la que participó durante ese periodo?</b></p> <p><b>2.2 ¿La política se concretó en un programa?</b></p> <p>a) Si ¿Cuál fue el tema central del programa? b) No ¿Por qué?</p> <p><b>2.3 ¿Cómo surgió la idea de esta política pública?</b></p> <p>a) Por conocimiento práctico del tema b) A solicitud de un grupo o persona c) Por un diagnóstico técnico d) Otra( especifique) _____</p> <p><b>2.4 ¿El esquema de evaluación de la política pública,</b></p> <p>a) Se contempló al final del proyecto? b) Se contempló de manera inicial? c) Nunca se contempló? d) Si se contempló, pero no se aplicó?</p> <p><b>2.5 ¿Cuáles fueron sus principales preocupaciones de inicio para fundamentar o evaluar la política pública?</b></p> <p>Los aspectos presupuestales El ambiente político del tema Los relacionados a la disponibilidad de información La complejidad técnica del manejo de la información Otro (s)</p>

<p><b>3. La recopilación y evaluación fiable de los datos para la fundamentación y/o evaluación de la Política Pública.</b></p>	<p><b>3.1 ¿Para la recopilación de información ligada al proyecto (de fundamentación y/o evaluación de política pública) a que fuente acudió?</b></p> <p>a) Una base de datos personal  b) Una fuente interna a la dependencia  c) Un grupo de asesores externos  d) A una dependencia oficial ¿a cuál? _____  e) A una institución educativa ¿a cuál? _____  e) Otra fuente ( especifique) _____</p> <p><b>3.2 ¿Se consultaron experiencias exitosas en la atención del problema público?</b>  Si ¿Cuáles?  No  ¿Por qué?</p> <p><b>3.3 ¿Cuáles fueron los principales problemas que enfrentó para la recopilación de la información? En la fuente elegida</b></p> <p><b>3.4 ¿Cómo solucionó esos problemas?</b></p>
<p><b>4. Disponibilidad y Calidad de la Información Oficial para la Política Pública (calidad de los datos)</b></p>	<p><b>4.1 ¿Existía información disponible de carácter oficial sobre el tema de la política pública de su interés?</b>  c) Si ¿Cuál era la fuente?  d) No  e) parcialmente  f) ¿Por qué?</p> <p><b>4.2 ¿La información disponible resultaba confiable?</b>  a) Si  b) No  c) ¿Por qué?</p> <p><b>4.3 ¿Existían carencias en la información disponible?</b>  a) Si ----- ¿de que tipo?  b) No</p> <p><b>4.4 ¿La información disponible era aplicable al problema estudiado?</b>  a) Totalmente  b) Parcialmente  c) Mínimamente  d) No era aplicable ¿Por qué?</p> <p><b>4.5 ¿La temporalidad (trimestral, anual, decenal etc.) de la información disponible era adecuada para el problema estudiado?</b>  a) Si  b) No  c) ¿Por qué?</p> <p><b>4.6 La información que requería pudo obtenerla</b>  a) Fácilmente  b) Fue muy difícil obtenerla  c) No la pudo obtener  La razón fue _____</p> <p><b>4.7 La información disponible sobre el problema estudiado le parecía</b>  Altamente Apegada a la realidad  Medianamente apegada a la realidad  Muy poco apegada a la realidad  ¿Por qué? _____</p> <p><b>4.8 Específicamente que información se requería</b>  ____ ( Enunciar) _____</p> <p><b>4.9 ¿Esta información se utilizó en la fundamentación y/o la evaluación de la política Pública?</b>  a) Si  b) No  c) ¿Por qué?</p>

<p><b>5. La traducción de la información para construir la política pública.</b></p>	<p><b>5.1 Para concretar el proyecto de fundamentación o evaluación de política pública, ¿requirió del apoyo de un grupo de expertos?</b></p> <p>a) <span style="font-size: 2em; vertical-align: middle;">{</span> Internos a la dependencia  Externos pero de una Instancia Pública ¿cuál?  Si De un grupo de académicos ligados a una institución educativa  De un despacho privado</p> <p>b) No (pase a 5.4)</p> <p>c) ¿Por qué?</p> <p><b>5.2 El principal motivo para contratar a un despacho o a una institución educativa fue</b></p> <p>a) No existía un grupo de expertos sobre el tema al interior de la dependencia</p> <p>b) Existía falta de capacidad técnica para el manejo de los datos por parte del personal de la dependencia</p> <p>c) No se contaba con el equipamiento necesario al interior de la dependencia</p> <p>d) Todas las anteriores</p> <p>e) Otra (s)</p> <p><b>5.3 Considera que el monto que se erogó como pago al despacho con respecto a los resultados obtenidos, fue</b></p> <p>a) Alto</p> <p>b) Adecuado</p> <p>c) bajo</p> <p><b>5.4 ¿Considera que el lenguaje utilizado en el proyecto es de uso común y facilita la comprensión del problema público?</b></p> <p>Si</p> <p>No</p> <p>¿Por qué?</p> <p><b>5.5 Considera que el tiempo en integrar la información para el proyecto fue..</b></p> <p>a) Mucho</p> <p>b) Adecuado</p> <p>c) Poco</p> <p>¿Por qué?</p>
<p><b>6. Optimización de resultados para fundamentar o evaluar políticas públicas</b></p>	<p><b>6.1 ¿Considera que se pudieron optimizar resultados si...</b></p> <p>a) Usted hubiese contado con experiencia previa sobre el tema?</p> <p>b) Si el personal involucrado hubiese tenido una formación académica ligada al análisis de información?</p> <p>c) Si no se hubiese contratado a ese despacho o a esa institución?</p> <p>d) Si se hubiese complementado el análisis con un trabajo de campo?</p> <p>e) Otra razón _____</p> <p>f) No creo que hubiesen sido diferentes.</p>

<p><b>7. Impacto de la voluntad o apoyo político</b></p>	<p><b>7.1 La Política Pública en la que usted participó (en la fundamentación y/o evaluación) fue iniciativa de</b></p> <p>a) Suya o de un grupo cercano</p> <p>b) De otra instancia____( especifique)_____</p> <p><b>7.2 ¿Cuál de las siguientes frases, se adapta más al proceso de apoyo político de la iniciativa</b></p> <p>a) La iniciativa siempre contó con el apoyo político</p> <p>b) La iniciativa de inicio no contó con apoyo político, pero inmediatamente lo obtuvo</p> <p>c) La iniciativa no contó con apoyo político de inicio y fue complicado obtenerlo.</p> <p>d) la iniciativa no contó con apoyo político de inicio y fue muy difícil obtenerlo</p> <p>¿Por qué?_____</p> <p><b>7.3 ¿Cuál considera que fue el factor que facilitó/ dificultó el apoyo político?</b></p> <p>En caso de dificultad, ¿cómo se solucionó?</p> <p>_____</p>
<p><b>8. Percepción genérica del tomador de decisiones</b></p>	<p><b>8.1 ¿Con base en su experiencia, cual es la mayor problemática para la fundamentación de las Políticas Públicas?</b></p> <p><b>8.2 ¿Con base en su experiencia, cual es la mayor problemática para la evaluación de las políticas Públicas?</b></p> <p><b>8.3 ¿Cómo considera que debieran solucionarse estas problemáticas?</b></p> <p><b>8.4 ¿En su opinión, que se requiere para optimizar el uso de la Información Oficial en la fundamentación y/o evaluación de políticas públicas?</b></p> <p><b>8.5 ¿En qué porcentaje considera que influyen los aspectos políticos para la toma de decisiones en política pública?</b></p>