

TRANSPARENCIA EN LA OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES.

Estudio de caso.

APOLINAR MENA VARGAS

1.- Transparencia en la administración pública contemporánea.

El nuevo milenio transcurre en un ambiente de cambios y tendencias que han sido generados por la globalización. En este escenario, los gobiernos están obligados a responder a las crecientes demandas ciudadanas y a la complejidad que significa la solución efectiva a éstas. Para Guido Bertucci (2003) existen cuatro tendencias que se desarrollan en diferentes latitudes: La construcción o reconstrucción del Estado; la modernización del Estado; la reconfiguración del papel del Estado; y la revitalización de la democracia. Estos cuatro ejes se desarrollan en el entorno global y, por lo tanto, implican un signo distintivo en el perfil de cada nación. Bajo esta perspectiva, es posible encontrar naciones con un incipiente desarrollo y otras que alcanzan niveles máximos de crecimiento económico y una excelente calidad de vida en la mayoría de su población.

Si bien es cierto que la globalización se sustenta en el desarrollo y la modernización, también se debe reconocer que, en algunos países, no se logra ese propósito con la misma profundidad y oportunidad, en razón de la carencia de condiciones internas que permitan asimilar los avances de la misma manera, particularmente los relacionados con el impulso de la ciencia y la tecnología; es decir, algunas estructuras locales llevan consigo problemáticas que, para otras, son saldos que han sido superados prácticamente desde el siglo pasado. Desde esta perspectiva las iniciativas locales deberán plantear una conducción que cuasi exclusivamente promueva el desarrollo de un solo país con una estrategia específica en el contexto de la globalidad. En síntesis, cada realidad es distinta y el desarrollo depende de causas endógenas y exógenas que experimenta cada nación.

Asimismo, en algunos casos el fenómeno global ha dado cuenta de profundas y a veces aceleradas transformaciones en las estructuras de la sociedad; particularmente la Administración pública local se enfrenta hoy en día a nuevos desafíos, que obligan a un replanteamiento de la relación del gobierno con los ciudadanos, así como al impulso de políticas públicas que sean eficientes y que se traduzcan en la aprobación del ciudadano hacia el ejercicio del poder. De hecho, la comunidad de la Administración pública está muy comprometida a mejorar su desempeño, a revisar las políticas subutilizadas y adoptar mejores procesos para la realización de los asuntos públicos. Caiden (2001: 251).

El gobierno orienta su esfuerzo a la satisfacción de requerimientos que se presentan en la vida colectiva. Esta se alimenta de actores, organizaciones y estrategias que se gestan y desarrollan en la base de la sociedad civil, hasta conseguir que las autoridades atiendan y solucionen sus demandas. Luego entonces lo que sucede en la vida colectiva es un referente obligado en la Administración pública de cada país; por esa razón ésta debe reconocer que el vigor de la pluralidad se traduce en procesos que obligan a redefinir los espacios de

gestión institucional para dar cabida a la cooperación que se gesta en las organizaciones de la sociedad. Uvalle (2007: 185).

Asimismo, la Administración pública al atender los asuntos comunes, que tienen que ver con la colectividad, asume una responsabilidad ética. Por lo tanto, ha incorporado como una prioridad en su agenda la de transparentar sus procesos de gestión. En este sentido, su ejercicio público debe caracterizarse por ser una institución confiable que envía señales a la vida política y económica que otorgan certidumbre al ciudadano. Uvalle (2007: 186).

Evidentemente que “Un referente hoy en día es sin lugar a dudas el compromiso político con la ética de los servidores públicos y desde luego que desde la óptica de gobierno, hay implicaciones éticas, políticas e institucionales que es conveniente destacar. Toda oferta de gobierno es portadora de valores éticos desde el momento en que se formula con acento positivo. Si la ética concierne a códigos y normas que se orientan a lograr conductas ejemplares por cuanto a honradez, eficiencia, responsabilidad y congruencia, los gobernantes tienen el reto de cumplirlos para aumentar el prestigio de las instituciones que tienen a su cargo. Cuando el buen ejemplo prevalece en la vida pública, los bonos políticos están a la alza y ello significa que tienen aceptación significativa para fortalecer su mandato”. Aguilera (2009: 29).

Al adoptar principios éticos en su ejercicio, la Administración pública transparenta sus procesos de gestión y establece una relación diferente con la colectividad, que de instrumentarse en forma adecuada genera una genuina aprobación del ciudadano y otorga legitimidad al ejercicio de gobierno. Este propósito parece traducirse en una constante en la mayoría de los países, de forma tal que, independientemente de su modelo de desarrollo o dirección ideológica, busca ese horizonte, a fin de ofrecer garantías al poder establecido y que éste pueda seguir detentándose el mayor tiempo posible.

Sin embargo, en muchos lados el ciudadano ordinario quiere saber qué pasa en la Administración pública, quiénes la integran, qué hacen los servidores públicos y cuál es su sueldo, cuánto se gasta en obras y acciones, entre otras interrogantes que le preocupan. Quiere conocer cómo se implementan las políticas públicas y cómo operan los programas de gobierno, con el propósito de verificar que su ejercicio es honesto y transparente, y que los subsidios y apoyos llegan en forma efectiva a la población objetivo. En este sentido, el reto gubernamental debe orientarse a dar respuesta oportuna a esas inquietudes.

En razón de ello, “...la Administración pública se justifica en la medida que facilita y promueve los derechos de las personas y de los grupos en que se integra. La transparencia tiene sentido en la medida en que el pueblo es consciente de que las instituciones públicas y los procedimientos no son propiedad de los políticos, sino que ellos, los ciudadanos, son los auténticos dueños y señores de la cosa pública.” Rodríguez-Arana (2008: 2).

El ciudadano ya no tiene temor a preguntar y quiere saber cómo son las decisiones en lo público. Quiere certidumbre y claridad en lo que se le pide, en lo que se le otorga; pero todo ello deberá realizarse al amparo de un marco normativo que sea claro, documentado y

difundido entre la colectividad. “Sólo con esas premisas será posible que los ciudadanos vean reforzadas las condiciones de credibilidad de la Administración pública, eliminando al máximo toda tacha de favoritismo y clientelismo en sus acciones y, en consecuencia, alejando lo más posible los eventuales juicios de sospecha sobre la actividad de sus órganos y agentes.” Rodríguez-Arana (2008: 26).

En sí “Un objetivo de la transparencia es evitar la cultura de la opacidad, propia de las sociedades mágicas, cerradas y primitivas, en las cuales se niega la existencia de los ciudadanos libres para que asuman los costos de su actuación. La opacidad es la negación de lo público, y destaca cómo los aparatos de poder se protegen para continuar con ventajas y privilegios. Por lo anterior, es importante señalar que la transparencia es una vía para fortalecer la publicidad de los asuntos a cargo de los gobiernos, evitando que el ejercicio del poder se efectúe en el espacio de claroscuro”. Aguilera (2009: 32).

Es por eso que, durante los últimos tiempos, la mayoría de los países han adoptado medidas y acciones orientadas al fortalecimiento de la transparencia en sus procesos de gestión. No obstante, la instrumentación de disposiciones jurídicas, normas administrativas y procedimientos ha sido lenta; también la creación y operación de los órganos encargados de su vigilancia, así como la formación de una cultura en materia de transparencia, misma que debe asumir el gobierno y la propia sociedad civil en esta nueva circunstancia. Promover el desarrollo de un nuevo paradigma en la materia no es una tarea sencilla; por el contrario, requiere de un cambio de actitudes en el ejercicio de gobierno y en la manera de hacer reclamos ante la Administración pública.

En México, desde 1977 el Artículo Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el derecho a la información; sin embargo esta disposición carecía de reglamentos complementarios que permitieran el ejercicio pleno de este derecho. Valverde (2004: 8). Con esta modificación se apertura una amplia reforma con tintes de relevancia al derecho a la información y a la obligación del Estado para garantizarla, amén de reconocer que la misma es producto de la transformación democrática que experimenta la sociedad.

Actualmente, dentro del marco de referencia legal que existe en México, la transparencia se encuentra plasmada en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), vigente a partir de mediados del 2003. El órgano encargado de aplicarla es el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Por su parte, en el ámbito estatal, se contempla la normatividad relativa en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (LITAIPEM), vigente a partir de mayo de 2004. El órgano encargado de su aplicación es el Instituto de Acceso a la Información del Estado de México (INFOEM). Ambos órganos han permitido que el ciudadano participe más activamente en la vida pública del país y del propio Estado de México. La travesía ha sido lenta, pero se espera que, en los próximos años, se incremente en forma significativa la participación ciudadana, a fin de que sus inquietudes y demandas se encaucen como lo establece la normatividad relativa.

En este contexto, los programas que ofrece la Administración pública para beneficio de los ciudadanos se constituyen en parte fundamental de las políticas públicas, en tanto que son susceptibles de vigilancia por parte de la sociedad civil. En los programas gubernamentales, incluidos los de carácter social, es posible identificar el grado de madurez y desarrollo que experimenta el aparato administrativo, en razón de que aún se presentan casos en donde la carencia de efectividad en su operación es recurrente. Esta práctica genera discrecionalidad en la entrega de subsidios y apoyos, lo que motiva eventualmente brotes de corrupción por parte de los servidores públicos.

En este sentido resulta pertinente apreciar, a través de una experiencia local (el Estado de México), la operación de los programas gubernamentales, toda vez que dicho ejercicio permite conocer el grado de madurez que pueden presentar éstos, así como su alineamiento a las políticas y acciones que se impulsan en materia de transparencia en el ejercicio público. De igual forma, con este estudio de caso se presenta una experiencia innovadora para integrar los datos de los beneficiarios de los programas gubernamentales, a través del llenado del Formato Único de Registro (FUR) y del complemento de información en módulos de registro, estrategias que transparentan los procesos de gestión y establecen la pauta para una nueva relación del Gobierno del Estado de México con los ciudadanos que acceden a los subsidios y apoyos que otorga el Poder Ejecutivo Estatal.

2.- Diagnóstico de la operación de los programas gubernamentales en el Gobierno del Estado de México.

El Estado de México tiene un desarrollo heterogéneo, cuenta con la mayor cantidad de población del país y por ende tiene ante sí los más variados retos sociales, así como de productividad y competitividad para cumplir con sus compromisos y obligaciones. Por lo anterior, no es casual que su Administración pública tenga que instrumentar un sin número de programas, de los más diversos tipos y características, en beneficio de sus habitantes.

Algunos de estos programas cuentan con varios años de operación, por lo que están altamente acreditados entre la ciudadanía; otros son de reciente creación y en proceso de consolidación; unos más son provenientes del gobierno federal y su operación depende del gobierno estatal; y finalmente otros más se tienen que crear o rediseñar, sobre todo ante el nuevo escenario que presenta la entidad, y tomando como referente los criterios de buenas prácticas propuestos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En todos los casos, su funcionamiento toma como referente las reglas de operación que los rigen y el marco legal de tipo general que les aplique; sin embargo, en lo particular cada programa cuenta con sus propias peculiaridades, tanto para la acreditación de los ciudadanos interesados en acceder a los apoyos y subsidios, como en la forma, frecuencia, recursos y herramientas para operar, así como en los mecanismos de entrega de beneficios, entre otras variables.

Una de las iniciativas del Poder Ejecutivo del Estado para consolidar sus programas, es la creación de un Sistema de Información de Programas de Gobierno (SIP-G), que se

constituya en una herramienta de información integral, consolidada y global, de análisis del comportamiento de los programas, que permita al titular del Ejecutivo tomar decisiones en la materia, a partir de indicadores estratégicos que emanen del mismo. El SIP-G es un nuevo modelo que también incorpora criterios de transparencia, a fin de generar una mayor credibilidad entre la ciudadanía.

El SIP-G encuentra su fundamento en el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas, instrumento jurídico que establece las atribuciones que debe atender la unidad administrativa encargada de su operación. Entre otras funciones, se le ha encomendado la revisión de los programas que opera la administración pública estatal.

Para ello, se realizó la revisión y análisis de aproximadamente **120** programas desde diferentes perspectivas. La revisión de cada uno de ellos incluye:

1. Marco legal - reglas de operación;
2. Impacto social;
3. Procesos y flujos operativos;
4. Infraestructura técnica y de sistemas de información;
5. Repositorios de datos personales de los ciudadanos acreditados;
6. Apoyos y subsidios que se entregan a la población, y frecuencia de su distribución;
7. Mecanismos de acreditación y de entrega de apoyos y subsidios;
8. Recursos humanos;
9. Factores críticos de éxito; y
10. Fortalezas y debilidades, entre otros aspectos.

De manera general, el diagnóstico realizado a este conjunto de programas arroja para cada uno de los 10 puntos antes listados, un escenario heterogéneo que dificulta el diseño de indicadores estratégicos en el marco del SIP-G, con un reto interesante de estandarización, homologación y de unificación de criterios de operación, medición y mejora continua.

Entre las variantes que se detectaron se pueden enunciar:

En la operación interna:

1. Recursos humanos insuficientes para la operación cotidiana de los programas y para la mejora de los mismos;
2. Procesos principalmente manuales (escasa o nula automatización);
3. Infraestructura tecnológica insuficiente, para el manejo de la información en general;
4. Bases de datos con un diseño elemental y heterogéneo;
5. Listas de beneficiarios registrados en papel, en hojas de cálculo (Excel) y en archivos de datos; y
6. Información desactualizada e incompleta.

Como factores externos:

1. Las dificultades de acceso a los sitios donde se entregan los apoyos y subsidios en la geografía estatal; y
2. El perfil de los beneficiarios, en términos de sus hábitos y costumbres para buscar su acreditación en los programas y para acudir a las entregas de apoyos y subsidios.

Con base en lo anterior, se seleccionó un conjunto de programas gubernamentales que, en función de criterios de buenas prácticas, permitiesen homologar y estandarizar de manera inicial sus registros básicos, en el contexto de dos proyectos pilotos, referidos como el Formato Único de Registro y la implementación de módulos para el complemento de datos alfanuméricos y biométricos, de los beneficiarios de los programas del Gobierno del Estado de México.

3. Buenas prácticas para transparentar los programas gubernamentales.

Los programas gubernamentales son dirigidos a la población más vulnerable y aquella que requiere de algún apoyo, que le permita en alguna medida mejorar su calidad de vida. La implementación de este tipo de programas es una práctica común en diferentes países y puede variar dependiendo del perfil o características propias de la región, zona del mundo o país del que se trate, pero en general los programas buscan acercar algún satisfactor para cubrir alguna necesidad en específico.

Por ello, es conveniente que los gobiernos lleven a cabo, o en su caso adopten, buenas prácticas en la implementación de sus programas, con el objeto de que la operación de los mismos se realice dentro de un marco de transparencia, eficacia y eficiencia, de forma que se garantice la correcta aplicación de los recursos que se destinan para su operación, desde su asignación presupuestaria, hasta el aseguramiento de que los apoyos y subsidios sean otorgados a quienes de verdad lo necesitan.

Sin embargo es común observar que, en tiempos electorales, los programas son utilizados y manipulados con fines políticos, incluso condicionando la entrega de subsidios y apoyos a la población, a cambio de la preferencia electoral impuesta por los actores de las contiendas.

En este contexto, en México se han instrumentado diferentes acciones para mitigar y eliminar la manipulación política en los programas sociales, como el proyecto “Protección a los Programas Sociales Federales”, realizado por el PNUD, de cara a la contienda electoral del año 2006. De este ejercicio se han derivado una serie de criterios aplicables a la protección de los programas gubernamentales, con el fin de que permanezcan limpios de estas amenazas no sólo durante los procesos electorales, sino a lo largo de su ciclo de vida. En este proyecto, además de la participación de las dependencias del gobierno federal, se incluyó la opinión de instituciones públicas, así como de diferentes asociaciones civiles. Entre los criterios propuestos por el PNUD, para emprender buenas prácticas en la protección de programas sociales, se pueden citar los de innovación, eficacia, registro, monitoreo, incidencia, replicabilidad y sostenibilidad, que se definen de la siguiente manera:

“Innovación: carácter innovador de la práctica como experiencia inédita o renovada que se distinga de otras prácticas preexistentes, comunes o recurrentes.

Eficacia: logro de las metas planteadas con independencia de si éstas son extensas o acotadas, que está dado por el cumplimiento de objetivos en razón de los recursos empleados.

Registro: existencia de un sistema lógico y accesible de registros administrativos, documentales y/o estadísticos que den cuenta sobre su funcionamiento en el tiempo.

Monitoreo: sistema explícito, reiterativo y estandarizado para el seguimiento, medición y evaluación de la práctica en términos de su desempeño y/o impacto.

Incidencia: alcance público de la práctica, en términos de su potencial impacto en razón de su efectividad en el cumplimiento de metas y de su capacidad transformadora de las prácticas en la materia.

Replicabilidad: capacidad de reproducción de la práctica, total o parcialmente, en otras instancias, de forma tal que sus características básicas puedan replicarse.

Sostenibilidad: capacidad de sostenimiento y continuidad de la práctica en el tiempo, que permita que las metas alcanzadas puedan conseguirse en más de una ocasión de forma sostenida.”

Atendiendo a los criterios de innovación y registro propuestos por el PNUD, en el Gobierno del Estado de México se impulsa la aplicación del Formato Único de Registro (FUR), como un instrumento para complementar los datos de los beneficiarios acreditados en los diferentes programas, bajo un diseño estandarizado y homologado, para su uso común en cada uno de ellos, y con algunas variantes específicas en diferentes secciones del formato.

Para la emisión del FUR, se consultó a diferentes especialistas de la industria de digitalización de documentos, para explorar la viabilidad de acelerar la captura masiva automatizada de los datos contenidos en dicha herramienta, una vez que éste fuera llenado por los beneficiarios de los programas. Como parte del análisis, se determinó que este ejercicio era viable y que sus posibilidades de éxito se podían incrementar con la aplicación de “anclas” o marcas de referencias impresas en lugares estratégicos del formato y utilizando algunos colores particulares que facilitan su digitalización mediante técnicas de reconocimiento óptico de caracteres (OCR) y reconocimiento inteligente de caracteres (ICR). El proyecto se realiza con éxito y se gana experiencia en la innovación de estas tecnologías para acelerar los procesos de complemento de los datos de los ciudadanos acreditados en los programas.

Los datos personales contenidos en el FUR son inscritos por los propios ciudadanos, en un afán de transparentar su registro; sin embargo, al realizar el análisis y cruce de la información se han encontrado personas que reciben varios apoyos o subsidios, cuyos datos personales

son distintos en cada programa, pero “válidos” en términos de las reglas de operación que se requieren en cada caso; es decir, una persona se encuentra duplicada en varios programas sin que esto sea necesariamente un problema.

Por ese motivo y en apego a los criterios de innovación, eficacia, registro, monitoreo e incidencia, el Gobierno del Estado de México complementa los datos personales, pero ahora incorporando el registro de datos biométricos, mediante la captura digital de huellas dactilares y la toma de fotografía de cada beneficiario, así como digitalizando documentos comprobatorios de su identidad, incluyendo en algunos casos el propio FUR. Posteriormente, mediante un sistema automatizado de comparación de huellas dactilares de tipo civil, es posible determinar la identidad real de las personas, sobre todo cuando éstas se encuentran en diferentes programas gubernamentales.

Con este proyecto, el Gobierno del Estado de México asegura que el registro de personas en los programas sea el adecuado, de forma que se garantice que los apoyos y subsidios se destinen a la población que realmente los necesita. Lo anterior inhibe que personas acaparadoras concentren los apoyos para su beneficio personal y se evita su cacicazgo, sobre todo en las comunidades rurales.

En cuanto a los criterios de replicabilidad y sostenibilidad, es conveniente mencionar que para los dos casos antes mencionados, se seleccionaron un conjunto de programas que cumplieran con estos criterios, de forma que del universo de 120 programas se eligieron únicamente los 23 programas más sostenibles por su propia naturaleza y aquellos que facilitarían su participación en los proyectos piloto, de tal manera que su replicación en otros programas resulte lo más viable posible, sin menoscabo de los demás criterios de buenas prácticas propuestos por el PNUD.

4. El registro de beneficiarios de los programas gubernamentales.

4.1 El Formato Único de Registro.

El registro, además de ser un criterio de buenas prácticas, es un requisito de los programas para que los ciudadanos interesados puedan tener acceso a los apoyos y subsidios que se entregan por este medio, una vez que realicen la acreditación correspondiente. El éxito del FUR permite alcanzar un grado de estandarización y homogenización de la información que se requiere de los beneficiarios, sin dejar de captar aquellos datos que son de interés de cada programa.

Este éxito impacta de manera positiva en el Gobierno del Estado de México, porque podrán compartirse bases de datos entre las diferentes dependencias para una mejor identificación y ubicación de los beneficiarios, así como la optimización de recursos destinados a los programas gubernamentales de alta demanda. Además, los beneficiarios que llenan un FUR saben de antemano que sus datos serán protegidos por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, lo cual se establece en una leyenda insertada

en el documento; con ello los beneficiarios tienen la seguridad de que sus datos serán tratados conforme a la Ley, sus lineamientos y demás ordenamientos aplicables.

Para cada programa el fundamento legal es diferente por su propia naturaleza, aunque puede haber coincidencias para algunos que tienen un soporte en disposiciones legales comunes de carácter general. El texto o leyenda referida incluye también el domicilio y teléfonos de contacto de la unidad administrativa responsable del manejo y tratamiento de los datos personales de cada programa, de forma que si un beneficiario requiere actualizar o complementar su información puede dirigirse de manera directa a dicha unidad.

La información incorporada en el FUR (Anexo I) se encuentra agrupada básicamente en tres apartados, los cuales se describen a continuación:

Datos para identificar al beneficiario del programa. Son los relacionados con el nombre completo, fecha de nacimiento, sexo, entidad de nacimiento y nacionalidad. Otros datos son: situación laboral, ocupación, grado de estudios, Clave Única de Registro de Población (CURP) y estado civil.

Datos para localizar al beneficiario del programa. Son aquellos que permiten ubicar su domicilio habitual y el domicilio para recibir correspondencia (que en algunos casos es diferente al primero). Los datos necesarios y suficientes para su localización son: calle, números exterior e interior, colindancias entre calles, referencias domiciliarias, colonia, localidad, código postal, entidad federativa. Otros que se contemplan son el número de teléfono residencial y celular, ambos con clave lada, así como correo electrónico en su caso.

Datos propios del programa. Son aquellos necesarios y suficientes que tengan referencia directa del beneficio que se otorga, por ejemplo el grado de escolaridad necesario para recibir cierto tipo de beca. Para la mayoría de los programas es suficiente con los datos para localizar e identificar al usuario.

En todo caso, en el proceso de llenado del FUR se tiene especial cuidado de que los datos incorporados estén debidamente validados por el beneficiario, en el entendido de que, para que éste pueda tener acceso a los beneficios, es requisito indispensable que proporcione la información suficiente que permita su debida acreditación. Asimismo, se ha considerado que se incluyan en el formato exclusivamente los datos necesarios para el acceso a los programas, evitando aquellos ajenos a la prestación del servicio o a la identificación del ciudadano, procurando que no resulten excesivos.

El diseño de datos, su distribución y los requisitos de llenado fueron revisados en su momento por diferentes instancias normativas, particularmente las relacionadas con la transparencia y acceso a la información pública.

La información que se requisita en el FUR impreso de los diferentes programas es tratada mediante tecnología OCR (reconocimiento óptico de caracteres), obteniendo como producto final una base de datos de los beneficiarios en corto tiempo. Al tratarse de grandes

volúmenes de información de beneficiarios de los distintos programas, la digitalización del FUR impreso permite contar con una base de datos en menos tiempo, mientras que la captura manual es más costosa y tardía.

4.2 El FUR electrónico: otra alternativa para concentrar la información.

El FUR electrónico es un mecanismo para recabar los mismos datos del FUR impreso, pero haciendo uso de medios electrónicos como la Internet. La diferencia entre ambos es que con el FUR impreso se llega a las poblaciones que aún tienen una brecha digital; es decir, poblaciones en donde el acceso a la Internet es poca o casi nula, tal es el caso de zonas marginadas o rurales. El FUR electrónico depende de la existencia de servicios de Internet en las zonas de operación de los propios programas.

Otra diferencia es que la información requisitada en el FUR impreso requiere ser capturada mediante algún mecanismo como la digitalización de documentos o captura directa y, por su parte, el electrónico recibe directamente la información por parte del beneficiario. Aunque la tendencia es que el FUR electrónico sea utilizado en todos los programas, el documento impreso seguirá siendo una herramienta de apoyo para la recopilación de datos de los beneficiarios.

4.3 Registro de beneficiarios en módulo.

Como se comentó anteriormente, cada programa realiza el registro de ciudadanos desde su práctica particular, con los costos que esto implica. Por ello se decidió estandarizar y unificar en principio las estructuras de datos de todos los programas seleccionados en el FUR y, posteriormente, complementar la información resultante con los registros biométricos de huellas dactilares y la fotografía de cada beneficiario (Anexo II).

El proceso de registro de beneficiarios utiliza medios tecnológicos de vanguardia, pero no es en sí mismo un proyecto tecnológico, ya que la logística que se requiere para desplegar un conjunto de módulos en el territorio estatal, representa el mayor esfuerzo en el proyecto. Los procesos de verificación de la calidad de la información se realizan con el apoyo de herramientas automatizadas, son complejos y requieren de tiempo para entregar conclusiones respecto a los datos de las personas registradas, pero el despliegue de los módulos implica un conjunto de actividades y de factores críticos para que se pueda contar, finalmente, con el complemento de datos provenientes de los módulos de registro.

En cada módulo se cuenta con equipamiento informático para las tareas de captura de datos, digitalización de documentos comprobatorios de identidad, captura de datos biométricos, así como mobiliario, accesorios y consumibles para la operación cotidiana y para la atención a los beneficiarios.

Uno de los principales factores para el éxito del registro de beneficiarios en módulo, es el diseño de la logística de convocatoria por parte de las dependencias responsables de la operación de los programas, porque la respuesta de los ciudadanos a dicha convocatoria

está rodeada de aspectos muy peculiares, que influyen finalmente para que éstos acudan o no a la misma; por ejemplo, para el caso de los adultos mayores, aún cuando se les cita a cierta hora para presentarse en módulo, ellos asisten una hora antes de que éste se instale e inicie las operaciones, por el simple hecho de que están acostumbrados a levantarse muy temprano a realizar sus actividades. En consecuencia, estos módulos concluyen su actividad cotidiana apenas pasado el medio día, ya que a esa hora dejan de acudir las personas; de igual forma, en temporada de lluvias se inhibe la asistencia de los beneficiario al registro.

Estos factores, por simples que parezcan, forman parte del diseño logístico y de no preverse en forma anticipada impactan en los costos de operación. De hecho estos rubros forman parte de la administración de riesgos, análisis de vulnerabilidades, plan de contingencias y en la administración del proyecto en general.

Al término del registro, los datos captados son concentrados para su entrega a cada dependencia encargada de la operación del programa, previo proceso de comparación biométrica de las huellas dactilares. En este punto, se puede conocer si una persona se ha presentado a diferentes módulos y se acredita en varios programas, e incluso si una misma persona se ha acreditado con datos apócrifos en uno o diferentes programas.

Los entregables finales del proceso de registro permitirán que cada dependencia cuente con una base de datos consolidada de información de beneficiarios, misma que podrá mejorarse en función de diferentes procesos de información y de calidad de datos.

5. Integración de bases de datos sólidas y confiables de los beneficiarios.

Al concluir los trabajos de complemento de datos personales, tanto alfanuméricos como biométricos, a partir de las fuentes de datos obtenidas con el procesamiento del FUR y de acuerdo con los resultados del registro en módulos, se realizarán diferentes procesos de información y de calidad de los datos, para contar con bases de datos maestras, consolidadas, estandarizadas, homologadas y unificadas para los programas de gobierno seleccionados en esta etapa de construcción del SIP-G.

Adicionalmente a la integración de esta información, las dependencias responsables de la operación de los programas cuentan con lo siguiente:

1. La normatividad requerida para el ingreso y actualización de los datos;
2. El diseño de los metadatos necesarios para la estandarización de la información, así como el mantenimiento del diseño;
3. Los procesos, procedimientos y sistemas informáticos para el ingreso y actualización de los datos;
4. Los procesos, procedimientos, sistemas informáticos, mecanismos y reglas para que las dependencias responsables de los programas puedan compartir información;
5. La infraestructura tecnológica necesaria para los procesos de información;
6. Los procesos de tecnologías de información para mantener la continuidad de los servicios; y

7. Los proyectos de alcance horizontal tendientes a registrar las transacciones que realicen los beneficiarios en cada programa al cual tengan acceso, que permitan monitorear la utilización de los beneficios de los programas, su frecuencia y nivel de aceptación por parte de los beneficiarios.

Con lo anterior, las dependencias no solamente contarán con información real y actualizada de los ciudadanos acreditados en cada programa, sino también podrán dar un seguimiento a su comportamiento. En esta lógica, la consolidación del SIP-G contribuirá en una siguiente etapa, que es la implementación de prácticas conocidas en la industria de tecnologías de información como “Administración de las Relaciones con los Ciudadanos” (CRM por sus siglas en inglés, Citizen Relationship Management), todo ello en el marco de las estrategias de gobierno electrónico establecidas en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005 - 2011.

6. Consolidación de un CRM

Una vez que las bases de datos alcancen un nivel de madurez suficiente y que se lancen los proyectos piloto necesarios para tener una comunicación directa y permanente con los beneficiarios, la implementación de un CRM será una realidad, lo que se hace viable en términos de buenas prácticas en materia de transparencia de programas gubernamentales. Y no tan solo eso, en la medida que la entrega de los subsidios y apoyos se realice en forma automatizada, a través de la bancarización, se podrá hacer más eficiente el ejercicio de gobierno.

Con ello el CRM, mucho más que un componente de simplificación y modernización administrativa, será un instrumento que abone a la transparencia del ejercicio de los programas. Sin duda hoy en día, la implementación de una herramienta de este tipo es una opción para madurar los procesos de gestión en la Administración pública.

Es bien sabido de los beneficios que las organizaciones, tanto públicas como privadas, pueden obtener de la utilización de un CRM; sin embargo, para su implementación, los insumos principales son: por un lado la información de los clientes y los servicios a los que tienen acceso, y por el otro, la información del comportamiento histórico de los clientes en los servicios a los que acceden. Asimismo, para que la instrumentación del CRM sea exitosa, existen diferentes factores críticos, como procesos de información y estrategias adecuadas, aplicables al ciclo de su implementación, así como explotación, mantenimiento, actualización, evolución y mejora. Pero sobre todo, procesos diseñados con enfoque a la satisfacción del cliente. Lo anterior es completamente aplicable a la operación de los programas gubernamentales.

En el contexto del SIP-G, los proyectos que se han ejecutado y los que se encuentran en etapa de diseño a esta fecha, se han construido bajo un enfoque sistémico que incluya los diferentes paradigmas que se han comentado a lo largo del presente documento. Para iniciar los trabajos de implementación del CRM de los programas gubernamentales, ha sido necesario ubicar con claridad quiénes son los clientes de manera puntual y precisa.

Por eso la implementación del FUR y el propio registro biométrico son fundamentales en esta tarea. Adicionalmente, hay que tener claridad en las relaciones internas que llevan a cabo las diferentes unidades administrativas que participan de una o de otra manera en la operación de los programas; es decir, una radiografía tanto de las relaciones internas de las dependencias, como de las relaciones externas con los beneficiarios de los programas.

Y en este análisis de las relaciones internas que existen en las dependencias, será necesario identificar aquellos factores que inciden en el éxito de implementación del CRM, relacionados con los recursos humanos que operan los programas. En todo proyecto innovador se puede encontrar una resistencia al cambio, acompañado de actitudes contrarias a los objetivos de los proyectos. Temas que se han estado abordando de manera interna previos a la adopción de dichas herramientas y sus procesos asociados.

La utilización del CRM en los gobiernos es una tendencia, ya que éstos se preocupan cada vez más por mejorar la calidad de los servicios que ofrecen a los ciudadanos, ya sea por iniciativa propia o por presiones de la ciudadanía. En este caso, es una buena práctica que los gobiernos vean a los ciudadanos como sus clientes, como lo hacen las empresas para brindar mejores productos y servicios: “el cliente manda”. Sin embargo, es conveniente diferenciar el concepto: rediseñar los procesos inmersos en la operación de los programas gubernamentales con un enfoque que privilegie la satisfacción de los beneficiarios - clientes, es muy diferente a operar programas del gobierno bajo un enfoque clientelar que permita su manipulación condicionada y política.

Con todo lo anterior, resulta evidente la necesidad de establecer procesos de gestión que sean propios del sector público, a fin de que su implementación encuentre una plena aceptación ciudadana y con ello el ejercicio del poder sea más transparente, eficiente y con alto nivel de legitimidad.

Bibliografía

- Aguilera, Rina (2009), *Apertura y responsabilidad de las instituciones público- administrativas en el contexto actual*. En Revista IAPEM No. 72, Enero-Abril 2009, Toluca, México.
- Berry, Michael J.A. and Linoff, Gordon S. (2004), *Data Mining Techniques for Marketing, Sales and Customer Relationship Management*, Wiley Publishing, Inc., Indianapolis, Indiana USA.
- Bertucci, Guido. (2003), *La Innovación Gubernamental en el Mundo: Retos y Perspectivas*. ONU, Nueva York.
- Caiden, Gerald. (2001), *Tendencias actuales en la ética del servicio público. Gestión y Política Pública*. Volúmen X, Número 2, II Semestre, Centro de Investigación y Docencia Económicas, D.F., México. Consultado en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/133/13310203.pdf>, 7/07/2009.
- Harvard University (2007), *Complexity and Social Networks Blog of the Institute for Quantitative Social Science and the Program on Networked Governance*, Harvard University; Boston Mass. USA.

- http://www.iq.harvard.edu/blog/netgov/2007/05/notes_on_government_crm_citizen_relationship_management_311_115_211.html, 09-07-2009.
- Elizondo, Jaime. (2004), "Coherencia: La base de la confianza". El Economista 29 de octubre, México.
- Guillén, Tonatiuh. (2003) "Transparencia en México. Ruta hacia el ámbito municipal" en Revista IAPEM, No. 55. IAPEM, Toluca, México.
- ITAIPEM (2006), "Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México". Gaceta de Gobierno del Estado de México. 28 de julio de 2006.
- La estrategia de CRM Citizen Relationship Management (administración de la relación con el ciudadano) componente básico en el E-Gobierno; Instituto Mexicano de Teleservicios; <http://www.imt.com.mx/recontact/26/estrategia.php>, 09-07-2009.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (2004). Gaceta de Gobierno del Estado de México, 30 de Abril de 2004. Toluca, México.
- Parr, Rud. (2001), Data Mining Cookbook Modeling Data for Marketing, Risk, and Customer Relationship Management, Wiley Computer Publishing; John Wiley & Sons, Inc. New York, USA.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007), "Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales". Buenas Prácticas en la protección de programas sociales, Abril de 2007, México.
- Rodríguez-Arana, Jaime (2008), *Ética y transparencia en la administración pública*. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho Administrativo celebrado en Veracruz, 26 de Septiembre de 2008. Consultada en: http://www.derechouv.com/cida/Ponencias/M4-ES-Jaime_Rodriguez_Arana.pdf, 09-07-2009.
- Swift, Ronald S. (2002), CRM: Como mejorar las relaciones con los clientes, Prentice Hall, Naucalpan de Juárez, México.
- Uvalle, Ricardo. (2007) Perspectivas de la Administración Pública Contemporánea, IAPEM, Toluca, México.
- Valverde, Miguel A. (2004), *Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: Experiencias en la Unión Europea y México*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
- Victoria, Alfredo (2008), "La Transparencia, el Derecho de acceso a la información, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción a debate: Consideraciones Políticas, Jurídicas y Sociales en el Estado de México". Premio Estatal de Transparencia 2007. ITAIPEM, Toluca, México.

Reseña Biográfica

Apolinar Mena Vargas nació en Taxco de Alarcón, Guerrero, el 8 de enero de 1962. Cursó la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Autónoma del Estado de México, lugar donde también realizó estudios de maestría en Administración Pública. Es candidato a Doctor por la Universidad Anáhuac, en el doctorado Liderazgo y Dirección de Instituciones de Educación Superior. Desde 1984 imparte la cátedra de Sistema Político Mexicano en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Fue miembro fundador y Presidente del Colegio de

Ciencias Políticas y Administración Pública del Estado de México para el bienio 1999-2001. Actualmente es Vicepresidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Investigador auxiliar en el libro Elementos Básicos de Administración Municipal. Ha publicado los libros La Administración Pública del Estado de México durante la Primera República Federal (1824-1935; La Magnitud y la Integración de la Administración Pública del Estado de México. Angulo de Interpretación Cuantificable, editado por el Gobierno del Estado, el INAP y el IAPEM; y Estructura y Dinámica del Poder en el Estado de México (como coautor). Coordinó la serie Pensamiento Político y Administrativo de Gobernadores Destacados y Personajes Ilustres del Estado de México. Premio IAPEM 2002 en la modalidad de Experiencias Exitosas por el trabajo Modelo de Gestión Pública para mejorar el Desempeño Gubernamental: La Experiencia de un Centro de Atención Telefónica. En el Gobierno del Estado de México ha sido Secretario Particular del Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas en 1993; Director General de Organización y Documentación de 1993 a 2003; Subsecretario de Desarrollo Social de julio de 2003 a septiembre de 2005; y Subsecretario de Educación Media Superior y Superior de septiembre de 2005 a septiembre de 2006. Actualmente es Coordinador de Gestión Gubernamental de la Secretaría de Finanzas. Dirección Postal: 50130. Tels. y Fax: (01722) 2778661 al 64, (01722) 2778698. e-mail: gestiongub@edomex.gob.mx. Página web: www.edomex.gob.mx

Anexos.

Anexo I.- Datos contenidos en el FUR.

Identificación del programa

1	Folio
2	Número de programa
3	Clave de Secretaría

Identificación del beneficiario

4	Primer apellido
5	Segundo apellido
6	Primer nombre
7	Segundo nombre
8	Tercer nombre
9	Fecha de nacimiento (dd/mm/aaaa)
10	Sexo
11	Estado civil
12	Grado de estudios
13	Folio identificación oficial
14	Nacionalidad
15	Lugar de nacimiento

16	Número de hijos
17	Clave Única de Registro de Población
18	Actividad laboral
19	Otra actividad laboral
20	Situación laboral
21	Tipo parentesco con el alumno, con el titular o beneficiario

Localización del beneficiario

22	Calle
23	Num ext
24	Num int
25	Código postal
26	Lada teléfono
27	Teléfono fijo
28	Colonia
29	Localidad
30	Municipio
31	Entidad
32	Entre calle
33	Y calle
34	Otra referencia
35	Lada teléfono celular o fax
36	Teléfono celular o fax
37	Correo electrónico
38	CCT (según el programa)

Anexo II.- Datos a complementar en módulo de registro.

Datos del programa

1	Folio del FUR
2	Número de programa
3	Consecutivo por programa por módulo

Identificación del beneficiario

4	Apellido paterno
5	Apellido materno
6	Primer nombre

7	Segundo nombre
8	Tercer nombre
9	CURP
10	Fecha de nacimiento
11	Sexo
12	Entidad federativa de nacimiento
13	Estado civil
14	Nacionalidad

Localización del beneficiario

15	Calle del domicilio
16	Número exterior del domicilio
17	Número interior del domicilio
18	Código postal del domicilio
19	Entre calle del domicilio
20	Y calle del domicilio
21	Otra referencia del domicilio
22	Lada del teléfono del domicilio
23	Número telefónico del domicilio
24	Colonia del domicilio
25	Clave de localidad
26	Localidad del domicilio
27	Municipio del domicilio
28	Entidad federativa del domicilio

Datos biométricos del beneficiario

29	Fotografía
30	Huella dactilar del dedo pulgar de la mano derecha
31	Huella dactilar del dedo índice de la mano derecha
32	Huella dactilar del dedo pulgar de la mano izquierda
33	Huella dactilar del dedo índice de la mano izquierda

Documentos digitalizados del beneficiario

34	Acta de Nacimiento
35	Identificación oficial con fotografía (Credencial para votar, pasaporte o

	cartilla del servicio militar)
36	Comprobante de domicilio
37	Constancia CURP

Resumen.

El fenómeno de la globalización ha originado diversos cambios en las estructuras sociopolíticas de cada país. La Administración pública no es ajena a esta circunstancia, de tal forma que ha precisado de continuas y profundas transformaciones de sus procesos de gestión, para dar respuesta oportuna a las demandas y planteamientos que se le presentan. A partir de lo anterior, una práctica recurrente en el ejercicio público ha sido buscar alternativas para mejorar sus tareas, con el propósito de que los saldos en su implementación alcancen altos niveles de legitimidad para beneficio del gobierno. Por ello la transparencia en los procesos de gestión es un imperativo, que ha generado la emisión de normatividad específica, al igual que se han creado órganos encargados de vigilar su aplicación. Sin embargo, esta tendencia no debe ser única; por el contrario, es necesario impulsar otras acciones para avanzar en ese sentido.

Por eso el Gobierno del Estado de México desarrolla una estrategia que tiene como finalidad fortalecer buenas prácticas en la operación de los programas gubernamentales. Tomando como referente los criterios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como haciendo uso de las tecnologías y la información, se ha creado el Sistema de Información de Programas de Gobierno, el cual tiene como propósito constituirse en una herramienta de información integral, consolidada y global, de análisis del comportamiento de los programas, que permita al titular del Ejecutivo tomar decisiones en la materia, a partir de indicadores estratégicos que emanen del mismo. El SIP-G es un nuevo modelo que también incorpora criterios de transparencia, a fin de generar una mayor credibilidad entre la ciudadanía.

La experiencia del Estado de México permite conocer el grado de madurez que presentan los programas gubernamentales, así como su alineamiento a las políticas y acciones que se impulsan en materia de transparencia en el ejercicio público. De igual forma, con este estudio de caso se presenta una experiencia innovadora para integrar los datos de los beneficiarios de los programas gubernamentales, a través del llenado del Formato Unico de Registro (FUR) y del complemento de información en módulos de registro; estrategias que transparentan los procesos de gestión y establecen la pauta para una nueva relación del Gobierno del Estado de México (GEM) con los ciudadanos que acceden a los beneficios y apoyos que otorga el Poder Ejecutivo Estatal. El resultado de la implementación de estas herramientas será la integración de bases de datos sólidas y confiables de los beneficiarios de los programas gubernamentales.

Una vez que las bases de datos alcancen un nivel de madurez suficiente y que se lancen los proyectos piloto necesarios para tener una comunicación directa y permanente con los

beneficiarios, la implementación de un CRM será una realidad, lo que se hace viable en términos de buenas prácticas en materia de transparencia de programas gubernamentales.