

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA Y ECONÓMICAS, A.C.



**FACTORES QUE INFLUYEN EN LAS INICIATIVAS DE INTEGRACIÓN
INTERORGANIZACIONAL DE INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL POR
MEDIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN**

**EL CASO DEL SISTEMA DE INTEGRACIÓN DE INFORMACIÓN DE PADRONES DE
PROGRAMAS GUBERNAMENTALES (SIIPPG)**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

SENÉN VALDÉS VILLALOBOS

DIRECTOR DE LA TESINA

DR. JOSÉ RAMÓN GIL GARCÍA

MÉXICO, D.F. JULIO DE 2012

Dedicatoria

A mis dos amores, Gaby y Mariana,

porque sin ustedes no hubiera alcanzado este objetivo en mi vida,

mil gracias por el trabajo en equipo

A mis padres y mi hermana,

por su ejemplo y su cariño,

a donde voy siempre me acompañan

A ti Señor,

porque nunca me abandonas y siempre llenas mi alma de fortaleza

AGRADECIMIENTOS

Al CIDE por recibirme en su seno y brindarme todo el apoyo y la confianza que necesité durante estos dos años, ser parte de su comunidad me ha fortalecido, muchas gracias.

A mis profesores de la Maestría en Administración y Políticas Públicas por contribuir con sus enseñanzas en mi superación personal, son de lo mejor de México.

A mis compañeros de la Maestría, en verdad fue un privilegio haber trabajado con todos ustedes.

A mi estimado amigo Guillermo Jr por su apoyo al inicio de la maestría, fuiste un factor fundamental en mi ingreso al CIDE.

Al Dr. Fernando Butler Silva, por toda su comprensión y toda su ayuda, siempre la tendré presente.

Al Dr. José Ramón Gil García, por sus enseñanzas y consejos, así como por sus atinadas observaciones en el desarrollo de esta tesina, muchas gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	iv
I. MARCO TEÓRICO DE LA INTEGRACIÓN INTERORGANIZACIONAL DE LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL POR MEDIO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO	
ELECTRÓNICO	1
1.1 La Nueva Gestión Pública y el gobierno electrónico.....	2
1.2 Aspectos teóricos del gobierno electrónico	8
1.3 Aspectos teóricos de la integración interorganizacional de la información gubernamental mediante el gobierno electrónico	11
1.4 Modelos analíticos de la integración interorganizacional de la información gubernamental por medio del gobierno electrónico.	15
II. FACTORES QUE MÁS INFLUYEN EN LA IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DE INICIATIVAS DE INTEGRACIÓN INTERORGANIZACIONAL DE LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL POR MEDIO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO	
ELECTRÓNICO	24
2.1 Factores tecnológicos.....	27
2.2 Factores organizacionales	31
2.3 Factores institucionales.....	37
2.4 Factores contextuales	45
III. METODOLOGÍA.....	53
3.1 Diseño de la investigación	53

3.2 Definición de variables a ser observadas	56
3.3 Recolección de datos	64
3.4 Características del caso estudiado (el SIIPPG).....	68
IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS	76
4.1 Resultados de los factores tecnológicos.....	76
4.2 Resultados de los factores organizacionales	83
4.3 Resultados de los factores institucionales.....	95
4.4 Resultados de los factores contextuales	107
4.5 Resultados de los beneficios, logros y dificultades del SIIPPG	114
4.6 Fortalezas y áreas de oportunidad del SIIPPG.....	123
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA	127
5.1 Conclusiones generales.....	127
5.2 Conclusiones por categoría de factor	132
5.3 Recomendaciones de política pública.....	141
BIBLIOGRAFÍA	145

INTRODUCCIÓN

Una parte fundamental de la reforma administrativa que trajeron consigo los postulados de la Nueva Gestión Pública (NGP) es el énfasis en que la administración del gobierno debe moverse de lo político a lo gerencial, destacando los resultados sobre los procesos. Al respecto, Gil-García, Arellano y Luna (2010: 1) señalan que “las reformas administrativas se han convertido en una realidad constante de muchos gobiernos alrededor del mundo. Los cambios estructurales y funcionales propuestos por estas reformas son muy variados y consideran tanto la importación de prácticas del sector privado al gobierno como la acentuación de las particularidades del sector público mediante la promoción de mayor participación ciudadana. Dentro de este gran espectro de posibles reformas gubernamentales, destaca el uso de tecnologías de información y comunicación (TIC), como una estrategia en sí misma o como un catalizador del cambio organizacional e institucional de las dependencias gubernamentales.”

De acuerdo a la cita anterior y tal y como se verá en el apartado correspondiente de esta tesina, el uso de TIC en el gobierno es una de las premisas de la NGP; es más, no se pueden concebir las reformas de la NGP sin su vinculación con el uso de TIC en el gobierno. En Latinoamérica y en específico en México, la adopción de las ideas de la NGP obedece principalmente al propósito de lograr una eficiente administración pública y de esa forma contribuir en la obtención del crecimiento económico y de la equidad social (Araya y Porrúa, 2004). Por estas razones he decidido desarrollar la presente investigación tomando como tema de estudio a uno de los componentes principales de la NGP, el uso de TIC en el gobierno.

Ahora bien, dentro del uso de TIC en el gobierno o dicho en otros términos, dentro del gobierno electrónico (GE), se encuentran distintos componentes, entre los cuales se puede mencionar la democracia electrónica, los servicios electrónicos y la gerencia electrónica, este último consiste en utilizar TIC para mejorar la operación del gobierno, hacerlo más eficiente y mejorar la administración pública (Gil-García y Luna, 2007). Sin embargo, para alcanzar el objetivo del componente de la gerencia electrónica, algunos estudios han señalado que es necesario que la información de las distintas agencias del gobierno se integre (Luna, Gil-García y Betiny, 2007) ya que si se desea un gobierno dinámico, no es de mucha utilidad administrar información dentro de una misma agencia, lo que en realidad cambia la estructura y las funciones de las organizaciones gubernamentales es precisamente la integración de la información (Gil-García, Schneider, Pardo, y Cresswell, 2005), es por ello que he decidido en esta investigación abordar el tema más específico de la integración interorganizacional de la información gubernamental (IIIG) mediante TIC como una especie de GE que se ubica en el componente de gerencia electrónica.

En este punto es importante señalar que la integración de información en muchas ocasiones se emplea como sinónimo de intercambio de información aunque no son lo mismo, sin embargo se puede decir que son complementarios. Gil-García, Pardo y Burke (2010) llevan a cabo una conceptualización del término “integración interorganizacional de la información” en donde señalan que intercambio de información es la transferencia de información de una parte a otra mientras que integración de la información es un proceso más complejo que involucra información de distintas partes con la cual se forma una red común de datos para ser usada por distintas agencias. Sin embargo tanto el intercambio como la integración de la información son conceptos que coinciden cuando se habla de un

sistema de integración de información que proporciona datos de las distintas partes que comparten su información.

Los autores indican que en algunos casos, el intercambio de información es un primer paso hacia la integración de los datos. El intercambio de información entre las organizaciones se presenta como el primer objetivo y después de haberlo logrado se comienza a pensar en las posibilidades que se ofrecen con una integración de datos más sofisticada. Por lo tanto en esta investigación el concepto de intercambio o de integración de información se utiliza indistintamente.

En México, el uso de TIC en el gobierno se remonta a la década de los 70, aunque la mayor parte de los estudiosos del tema coinciden que fue hasta los 90 que las iniciativas de GE comenzaron a tomar fuerza. No obstante, el verdadero desarrollo del uso de TIC en el gobierno de una manera sistemática y extensa se comenzó a dar en el sexenio de Vicente Fox (Gil-García, Arellano y Luna, 2010; Luna, Gil-García y Estrada, 2008; Luna y Gil-García, 2008; Araya y Porrúa, 2004), es decir, las iniciativas de GE en México son acciones relativamente recientes.

Una de estas iniciativas que se dieron durante el sexenio de Vicente Fox fue la Agenda Presidencial de Buen Gobierno. Al respecto Luna y Gil-García (2008: 2) señalan que “la Agenda Presidencial de Buen Gobierno entiende al gobierno electrónico como un medio para cambiar y mejorar la manera de gobernar, y no sólo como una solución tecnológica para resolver los problemas del gobierno”. Los puntos más importantes de la Agenda

Presidencial de Buen Gobierno que mencionan Gil-García, Arellano y Luna (2010: 5) son los siguientes:

- a) el gobierno electrónico es un facilitador, no un fin en sí mismo,
- b) se alcanzan mejoras significativas en la eficiencia gubernamental como resultado de la integración de sistemas,
- c) un gobierno eficaz debe crear confianza entre gobierno y ciudadanos. Las TIC colaboran a crear esta confianza,
- d) facilitar el acceso de los ciudadanos a la sociedad de la información, y
- e) los canales tradicionales para la prestación de los servicios gubernamentales son insuficientes.

Gran número de estudios sobre el tema, señalan que la IIIG mediante TIC genera una serie de beneficios que se pueden clasificar en tres grandes categorías a saber, los beneficios técnicos, los beneficios organizacionales y los beneficios políticos (Gil-García, Chengalur y Duchessi, 2007; Dawes, 1996; Pardo, Gil-García y Burke, 2007). De estas tres categorías las que más interesan en esta investigación por sus efectos en la eficiencia administrativa y las cuales tienen una relación más evidente con las ideas de la NGP son la de los beneficios organizacionales y la de los beneficios políticos, ya que en el primer tipo de beneficios se tocan aspectos tales como el de mejor toma de decisiones, mejor coordinación y reducción de los costos, mientras que en el segundo se tratan aspectos como el de la planificación integrada.

Ahora bien, al ser tan importante la IIIG mediante TIC para alcanzar todos estos beneficios, la inquietud que surge de manera natural es saber de qué manera se puede llegar a dicha integración, de qué manera se puede conseguir que las iniciativas de IIIG mediante TIC se puedan llevar a cabo. Por lo tanto, para abordar esa inquietud, en esta tesina se partió de la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son los factores que más influyen en la implementación y gestión de iniciativas de integración de información entre distintas dependencias del gobierno mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación? Entendiéndose por factores que más influyen aquellos que son catalogados así por la teoría sobre gobierno electrónico y sobre integración de información. La respuesta a esta pregunta es el objetivo principal de la presente investigación.

El argumento que se planteó como respuesta fue que la posibilidad de llevar a cabo iniciativas de IIIG mediante TIC depende del papel que juegan distintos tipos de factores que actúan de manera integrada y que pueden ser de naturaleza tecnológica, institucional, organizacional y contextual. Este argumento se estableció con base en una exhaustiva revisión de literatura, en dónde se pudieron observar diversos enfoques que explicaban cómo se puede llevar a cabo la IIIG mediante TIC. Sin embargo, la presente investigación fue abordada desde el enfoque según el cual la implementación y gestión de las iniciativas de GE, depende no solamente de la influencia de los factores tecnológicos, sino que tiene mucha importancia el papel que los factores organizacionales, institucionales y contextuales juegan en su funcionalidad (Gil-García, 2005; Luna, Zhang, Gil-García y Cresswell, 2005), este enfoque se desprende del modelo de Fountain llamado de la Tecnología Promulgada que se explicará en el capítulo correspondiente.

Es importante señalar que no es el objetivo de esta tesina investigar sobre los factores que influyen en la decisión de implementar una iniciativa de IIIG sino que esta decisión se toma por dada, lo que en realidad se busca investigar son los factores que más influyen en este tipo de iniciativas a partir de su implementación. En otras palabras, existe un proceso que consiste en tomar la decisión de implementar una iniciativa de IIIG el cual es previo a la propia implementación y en el que actúan otros factores que no son objeto de estudio de esta tesina.

Para poder aprobar o desechar este argumento, en la presente tesina en primer lugar se realizó una revisión de literatura que trata el tema de la IIIG mediante TIC, de la cual se pudieron determinar los distintos tipos de factores que influyen en este tipo de iniciativas, los cuales se incluyeron en las categorías consideradas en el modelo de Fountain. El paso siguiente fue llevar a cabo un estudio de caso de una iniciativa de IIIG mediante el uso de TIC con el propósito de determinar en un caso real los factores que más influyen en la implementación y gestión de este tipo de iniciativas, la base para definir las variables que serían exploradas en el estudio de caso fueron los factores identificados en la revisión de literatura.

El caso que se estudió fue el Sistema de Integración de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPPG), que es coordinado por la Secretaría de la Función Pública (SFP) a través de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental (UEGDG). El SIIPPG se trata de un sistema creado en el contexto de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno en el sexenio de Vicente Fox, el cual integra información mediante la colaboración interorganizacional entre dependencias del gobierno

federal. En términos generales el SIIPPG consiste en un mecanismo que busca consolidar en una base de datos la información que identifique de manera confiable a los beneficiarios de los diferentes Programas, mediante una estructura de datos, para determinar los elementos comunes entre ellos (DOF, 2011).

El SIIPPG opera con la información de aquellos programas de las distintas dependencias de la Administración Pública Federal que cuentan con padrones o listados de beneficiarios¹. Dichas dependencias proporcionan información a la UEGDG sobre sus listados o padrones para integrarla en un sistema informático por medio del cual se hacen cruces de la información para que, de acuerdo a las Reglas de Operación de cada uno de los programas se pueda determinar si existen duplicidades o concurrencia de acciones al momento de entregar sus beneficios. La operación del SIIPPG involucra tanto a funcionarios del área encargada en la SFP como a los funcionarios responsables ante la SFP de cada una de las dependencias que implementan los programas cuyos listados o padrones están integrados en el SIIPPG y a los cuales se les llama enlaces.

Finalmente del análisis de los resultados obtenidos en el estudio de caso y su posterior cotejo y confronta con la información de la revisión de literatura, se pudo llegar a unas conclusiones y realizar recomendaciones de política pública. Cabe destacar que el caso seleccionado para llevar a cabo el análisis cualitativo resultó idóneo para los objetivos de la presente investigación ya que se trata de un programa que actualmente se encuentra en operación y que posee todas las características necesarias para poder responder la pregunta de investigación.

¹ Persona física o moral identificada con su CURP o RFC respectivamente.

Para lograr el objetivo de la investigación, el desarrollo de la presente tesina se realizó en cinco distintos capítulos. En el primero se llevó a cabo la revisión de literatura tanto del GE, como de la IIIG mediante TIC, tocando puntos tales como la relación del GE con las ideas de la Nueva Gestión Pública; marco conceptual y beneficios tanto del GE como de la IIIG mediante TIC, y por último un análisis de algunos modelos analíticos tanto para el GE como para la IIIG que permitieran sistematizar la información obtenida en la revisión de literatura y en el mismo trabajo empírico.

En el segundo capítulo se realizó una revisión de literatura pero ahora para determinar cuáles son los factores teóricos y de qué manera influyen en las iniciativas de IIIG mediante TIC. Se tomaron como base para llevar a cabo esta tarea dos modelos, uno es el desarrollado por Gil-García y que tiene como base la Teoría de la Tecnología Promulgada, más relacionado con el GE en general, el otro es un modelo de IIIG mediante TIC desarrollado por Yang y Maxwell. Esta información fue complementada con la de otros autores.

En el tercer capítulo se explica de manera puntual cuales fueron los métodos, las técnicas y los criterios que se siguieron para recolectar la información, es decir, se desarrolló la metodología empleada en la tesina. En primer lugar se explicó el diseño general de la investigación, en segundo lugar se definieron las variables utilizadas, como tercer punto se tocó el tema de los pasos seguidos en la recolección de la información y por último se proporcionó un panorama de las características del caso estudiado.

En el cuarto capítulo se analizaron los resultados obtenidos en la aplicación de las entrevistas a los funcionarios involucrados en la administración y gestión del SIPPG. El desarrollo del capítulo se llevó a cabo en primer lugar analizando los resultados relacionados con los factores tecnológicos, en segundo lugar los resultados de los factores organizacionales, en tercer lugar los resultados de los factores institucionales y por último los resultados de los factores contextuales. También se agregó un apartado de los logros, beneficios y retos que hasta el momento se han presentado en el SIPPG así como un análisis de sus aciertos y áreas de oportunidad

Por último se desarrollan las conclusiones del análisis de los resultados. Además se lleva a cabo uno de los objetivos de esta tesina, las recomendaciones de política pública relacionadas con las iniciativas de integración de información del gobierno mediante TIC entre dependencias públicas de distintos sectores. Se exponen las conclusiones generales que dan respuesta a la pregunta de investigación, enseguida se detallan las conclusiones por tipo de factor que influye en la implementación y gestión del SIPPG, y por último se desarrollan las recomendaciones de política pública.

I. MARCO TEÓRICO DE LA INTEGRACIÓN INTERORGANIZACIONAL DE LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL POR MEDIO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

La integración de información entre distintas agencias del gobierno por medio de las tecnologías de información y comunicación (TIC) es parte del conjunto de actividades que se pueden llevar a cabo dentro del gobierno electrónico (GE). En ese sentido apunta el estudio realizado por Gil-García y Luna (2007: 16) para la ONU y CEPAL, según el cual existen diversos componentes del GE tales como los servicios electrónicos, la democracia electrónica, las políticas públicas electrónicas y la gerencia electrónica, consistiendo esta última en utilizar TIC para mejorar la operación del gobierno, hacerlo más eficiente y mejorar la administración pública y la reforma gubernamental.

En relación al componente de gerencia electrónica del GE diversos autores le atribuyen al uso de TIC en el gobierno, la cualidad de ser una estrategia adecuada para la reforma de la administración y señalan que para poder gozar de los beneficios del GE se hace necesaria la integración de la información entre agencias del gobierno (Luna, Gil-García y Betiny, 2007). Asimismo, otros estudiosos del tema señalan que en un gobierno dinámico la administración de la información dentro de la propia agencia no es muy útil, más bien lo que en realidad cambia la estructura y las funciones de las organizaciones gubernamentales es precisamente la integración de la información entre agencias (Gil-García, Schneider, Pardo, y Cresswell, 2005), es por ello que la IIIG por medio de TIC se ubica dentro del componente de la gerencia electrónica y por lo tanto es parte del GE.

En este orden de ideas, Ramió y Salvador (2005: 223) señalan que “además de las referencias más extendidas sobre su potencial como instrumento de mejora del funcionamiento interno de las organizaciones públicas y de mejora de la comunicación con la ciudadanía a la que éstas se dirigen [...] las TIC deberían conseguir y sistematizar la información necesaria para planificar y coordinar estas redes organizativas.”

Tal y como se observó en los párrafos anteriores, la integración de información entre distintas agencias del gobierno por medio de TIC es parte de lo que se conoce como GE, debido a ello se llevará a cabo una revisión de la literatura tanto del GE en general, así como de la integración interorganizacional de información gubernamental (IIIG) en particular. Por lo tanto, este apartado abordará en primer lugar la relación del GE con las ideas de la Nueva Gestión Pública; en segundo lugar se realizará una revisión de la literatura referente al GE en cuanto a sus conceptos y beneficios, acción que igualmente se llevará a cabo para el caso de la IIIG; por último se analizarán algunos modelos analíticos tanto para el GE como para la IIIG que permitirán sistematizar la información que se obtenga en la revisión de literatura y en el trabajo empírico.

1.1 La Nueva Gestión Pública y el gobierno electrónico

La Nueva Gestión Pública (NGP) es la visión analítica desde la cual se estudiará en esta investigación la integración de información gubernamental por medio de TIC. La razón por la que se adopta esta visión reside en que las recientes reformas administrativas tienen como fundamento las ideas de la NGP, las cuales han tomado como estrategia de cambio al GE (Arellano, 2002) entre cuyos componentes se encuentra el uso de TIC para integrar la información gubernamental. Selecciono la óptica de la NGP no porque se trate de un

paradigma teórico unificado sino por su propósito de volver eficiente a la administración del gobierno y la ingeniosa combinación de distintas teorías que involucra para lograrlo (Gruening, 2001); es decir, no es que sea la única visión que trata de eficientar la administración pública pero si es desde mi punto de vista la más completa precisamente por la combinación de teorías que integra.

En lo que respecta a que la NGP no es un paradigma teórico, Gruening (2001), entre otros autores, señala que en realidad la fórmula de que la NGP es la suma de la elección pública y del gerencialismo está incompleta ya que según él la NGP ha sido inspirada por una serie de teorías distintas. Sin embargo también es cierto que las distintas teorías de las que Gruening habla se pueden englobar en dos grandes grupos, teorías de índole económica y teorías de índole gerencialista, esta es la combinación que da origen a la NGP. En efecto, las bases teóricas de la NGP las podemos encontrar por un lado en el mundo de la economía siendo Niskanen su principal exponente y por otro lado en el mundo de la administración pública con Ostrom a la cabeza (Arellano, 2004).

Similar opinión es compartida por Hood (1991: 5) quien señala que el origen de la NGP se puede asemejar a un matrimonio entre dos distintas corrientes de ideas, en primer lugar el Nuevo Institucionalismo Económico y en segundo lugar el Gerencialismo. En este sentido Arellano (2002: 9) menciona que “la economía da idea de los nuevos mecanismos a construir, o al menos de sus reglas [...] pero es justamente aquí cuando la argumentación económica deja paso a propuestas gerencialistas. Los esquemas argumentativos de la economía son claramente insuficientes para, en realidad, impulsar un cambio institucional [...] necesitándose una forma explícita de lograr que los actores sociales concretos

comprendan y acaten las nuevas reglas del juego. La retórica gerencialista otorga los elementos para dar un sentido más simple, claro y directo a este proceso de cambio.”

De acuerdo con Niskanen citado por Arellano (2004: 27), el argumento central de las reformas de la NGP se resume en que “las democracias están construidas institucionalmente para ser ineficientes”. El hecho de esta afirmación reside en una dinámica observada desde la ciencia económica y que se le conoce como la relación agente-principal (A-P)². El tipo de relación A-P que se presenta en las democracias tiene como origen el hecho de la ingenua visión de la tradicional administración pública, la llamada Administración Pública Progresiva (APP). Desde esta óptica, era necesario implementar divisiones artificiales³ entre la parte política y la parte administrativa (burocracia) del gobierno, ya que según su argumento, para que la acción gubernamental fuera eficiente, eficaz y se legitimara, era necesario que la política no interviniera en la administración de tal forma que a esta la dejaran actuar sin ningún tipo de compromiso o ideología preconcebida, sólo debería actuar conforme a la norma técnica que generaría una administración eficiente.

El error de la APP fue el suponer que dentro de la parte administrativa del gobierno no se generarían relaciones políticas entre la burocracia. La APP pasó por alto el hecho de que el ser humano es un individuo racional que tiene conductas egoístas en sus relaciones con los

² De acuerdo con Weimer y Vining (1999: 179-180), los principales (a quienes se rinde cuentas) emplean agentes (directivos) a quienes delegan discrecionalidad. El problema del principal-agente surge porque los empleadores y empleados no tienen los mismos intereses y para los empleadores es costoso su monitoreo. Los agentes, al tener mayor información sobre su propia actividad, pueden buscar sus propios intereses.

³ Gruening (2001) señala como divisiones artificiales el servicio civil de carrera y presupuestos bien establecidos. Por su parte Arellano menciona además de los anteriores la regulación gubernamental generalizada y administrada por tecnócratas, la norma detallista y específica que redujera la probabilidad de corrupción y de inequidad.

demás individuos, y que por lo tanto a pesar de todas las barreras artificiales que separarían la política de la administración, en el interior de esta última se generarían relaciones políticas buscando atender los intereses de los grupos y de los individuos que la conforman, pasando a segundo plano las necesidades y la demandas legítimas de los ciudadanos, es decir la relación A-P (administración-ciudadanía) se presentaba con un agente respondiendo a intereses distintos al del principal. (Gil-García, Arellano y Luna, 2010; Arellano, 2002; Arellano, 2004; Hood, 1991; Gruening, 2001).

Gil-García, Arellano y Luna (2010: 2) definen la relación A-P señalando que “el diseño institucional de las democracias genera un efecto negativo no esperado: el principal no son los ciudadanos, los políticos electos difícilmente tienen la experiencia y el tiempo para supervisarlos más cercanamente y el agente burocrático racionalmente actúa, gracias a la asimetría de información de la que goza, en pos de su propio beneficio. El juego burocrático, racional sin lugar a dudas, es un juego de mantenimiento y explotación de la asimetría de la que goza. La NGP ha tratado de mostrar cómo las burocracias son tremendamente racionales en este juego, llegando a ser capaces de maximizar su presupuesto aún cuando no muestre ventajas efectivas para la sociedad.”

Debido a ello, la propuesta de la NGP se basó en cambiar el contexto institucional creando reglas para que la burocracia percibiera como su más importante principal a la ciudadanía, a la cual le debería rendir cuentas directamente. Era necesario cambiar la lógica que hasta ese momento se había seguido, ahora era preciso que las asimetrías de información se redujeran. Desapareciendo el poder que dichas asimetrías le daban a la burocracia, su comportamiento racional cambiaría favoreciendo a los ciudadanos. Transparentando las

acciones y las decisiones gubernamentales, la ciudadanía se convierte en el principal de la burocracia, la que actuando de manera racional se encaminará a satisfacer a los ciudadanos para sobrevivir y no sólo a los políticos. (Gil-García, Arellano y Luna, 2010)

De acuerdo con Hood (1991: 3), las reglas creadas dentro de la NGP se engloban en grandes cuatro temas:

1. Esfuerzos por disminuir, o revertir, el crecimiento del gobierno en lo referente a número de personal y gasto público;
2. El cambio hacia la privatización o cuasi privatización, con renovado énfasis en la subsidiariedad de la provisión de servicios;
3. El desarrollo de la automatización, particularmente, en tecnologías de la información en la producción y distribución de servicios públicos; y
4. El desarrollo de una amplia agenda internacional, enfocada e incrementada en los grandes temas de administración pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación intergubernamental.

Por su parte según Gil-García, Arellano y Luna (2010: 2) las reglas formuladas por la NGP se pueden englobar en tres grandes grupos:

1. Énfasis en la privatización o la creación de mecanismos artificiales de competencia.- busca eliminar las barreras a la competencia de mercado que diversas burocracias disfrutan.
2. Énfasis en presupuestos por resultados y evaluaciones del desempeño.- considera que si los resultados pueden ser medidos en forma clara, entonces los ciudadanos y los políticos electos pueden controlar a sus burocracias, y éstas tendrán incentivos para lograr los resultados esperados y no esconderse en los clásicos argumentos de apego al proceso.
3. Énfasis en el GE y la transparencia.- surge del supuesto de que la observación en tiempo real de la información y resultados de las agencias por cualquier ciudadano, no sólo mejorará la rendición de cuentas, sino además, en el mediano o largo plazo, dicha transparencia sobre los actos burocráticos generará dinámicas de alta eficiencia y toma de decisiones inteligente e innovadora por parte de las burocracias.

Como se puede observar el uso de TIC es una de las herramientas importantes de la NGP; aunque no muchos autores contemplaron en un inicio estas tecnologías, actualmente no se pueden imaginar las reformas de la NGP sin su vinculación estrecha con las TIC en el gobierno. Transformar al burócrata en el agente de la ciudadanía (principal) trae implícito que la rendición de cuentas de la burocracia se realice directamente a la ciudadanía, algo que se puede facilitar con el uso de las TIC, lo que también haría más fácil volver eficiente a la administración pública. Por lo tanto es importante mencionar que es conveniente

estudiar el uso de TIC en el gobierno desde la óptica de la NGP precisamente porque para implementar el GE se requiere no solamente echar mano de la tecnología sino que debido a que el GE se da en un contexto político, económico e histórico se requiere de una reforma en todos los ámbitos: organizacionales, institucionales, contextuales y técnicos.

1.2 Aspectos teóricos del gobierno electrónico

Cómo ya se dijo en un principio, la IIIIG por medio de TIC es una tipo de GE, por ello es preciso realizar la revisión teórica de este último. En este apartado se aborda la revisión de literatura sobre el concepto de GE y sobre sus beneficios y ventajas. En relación al concepto de GE, Luna y Gil-García (2006) señalan que a pesar de que este concepto siempre está en transición, una definición útil tanto para la investigación como para las políticas y las acciones gubernamentales consiste en señalar que el GE es la selección y uso de TIC en el gobierno para prestar servicios públicos, mejorar la eficacia, promover la democracia y desarrollar un marco regulatorio propicio para el desarrollo del GE.

Similar definición es la que adopta Al Awadhi y Morris (2009: 584) al indicar que “el gobierno electrónico se ha definido como la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación para transformar la eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas de los intercambios de información y de las transacciones dentro del gobierno; entre el gobierno y agencias gubernamentales del nivel federal, municipal y local; y entre el gobierno y ciudadanos y empresas; así como para empoderar a los ciudadanos mediante el acceso y uso de la información.” Kumar y Best, citados por Bjørn y Fathul (2008: 2) señalan que “el gobierno electrónico puede definirse en términos generales como el uso de tecnologías de la información y la comunicación en el sector público para mejorar sus

operaciones y prestación de servicios. Aunque el gobierno electrónico abarca una amplia gama de actividades y actores, tres sectores distintos se pueden identificar. Estos incluyen al gobierno - gobierno (G2G), negocios - gobierno (G2B), y gobierno - ciudadano (G2C).”

Otros autores (Araya y Porrúa, 2004: 18) señalan que el “gobierno electrónico establece el uso estratégico e intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación, tanto en las relaciones del propio sector público entre sí, como en las relaciones de los órganos del estado con los ciudadanos, usuarios y empresas del sector privado.” Luna, Gil-García y Estrada (2008: 28) mencionan que “el término gobierno electrónico o gobierno digital [...] aún está en evolución [...]. Algunas características generales de la administración electrónica son las siguientes: (1) el uso de tecnologías de la información y la comunicación, (2) apoyar las acciones del gobierno, (3) mejorar las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, y (4) seguir una estrategia de agregar valor para los participantes en el proceso.”

Como se puede observar en los distintos conceptos que se acaban de revisar, existe cierto acuerdo sobre lo siguiente: el GE es el uso de las TIC dentro del gobierno orientado a mejorar sus actividades, tanto al interior del gobierno como al exterior. La característica más destacada del GE, según Luna, Gil-García y Estrada (2008), es que busca agregar valor⁴ para los participantes en el proceso.

En lo que toca a los beneficios del GE, Gil-García, Arellano y Luna (2010: 1) mencionan que “los gobiernos han considerado las TIC como herramienta fundamental para lograr

⁴ Impactar de manera positiva en el ciudadano.

objetivos como mejorar la calidad en los servicios públicos, generar ahorros o fortalecer la transparencia. Los países en desarrollo ven también las TIC como instrumentos para el desarrollo económico y social, y la reducción de la corrupción.” Apuntan los autores que dentro de las promesas del GE se cuentan beneficios relacionados con el mejoramiento de la calidad, eficiencia y efectividad en las políticas y programas del gobierno entre otros. Grönlund (2004) indica que dentro de las estrategias de los gobiernos del mundo para lograr la excelencia, se encuentra el uso de TIC para lograr un gobierno más eficiente, mejorar los servicios a los ciudadanos y mejorar los procesos democráticos.

Por su parte Wimmer (2002) señala que el GE refleja las visiones actuales de las administraciones públicas hacia la modernización y la reorganización en busca de mejorar, entre otras cosas, las interacciones del ciudadano con el gobierno. Para Andersen y Henriksen (2006) las implementaciones de GE buscan mejorar la calidad, la eficiencia y la eficacia de la administración, indican que las transacciones llevadas a cabo mediante el GE podrían llegar a ser más rápidas y mejorar la calidad de la información. Según Macintosh (2004) las TIC pueden permitir a un público más amplio a participar y contribuir en el debate democrático con contribuciones más amplias y profundas. Incluso dentro del campo de la democracia electrónica, Xenakis y Macintosh (2004) señalan que las TIC permiten implementar medidas de voto electrónico con sistemas de seguridad adecuados para tales propósitos.

En términos generales, la mayor parte de los investigadores coinciden en que con la aplicación de TIC, se pueden lograr beneficios como los siguientes: mayor calidad en los servicios, un gobierno más eficiente, transparencia, mayor participación ciudadana,

políticas y programas más efectivos, mayor eficacia en la toma de decisiones, y un ahorro operacional. (Gil-García y Hernández, 2011; Gil-García, Chun, y Janssen, 2009; Pardo, Gil-García, Burke y Guler, 2009; Pardo y Burke, 2008; Pardo, Cresswell, Thompson y Zhang, 2006; Gil-García, Chengalur y Duchessi, 2007; Roldan y Leal, 2003).

1.3 Aspectos teóricos de la integración interorganizacional de la información gubernamental mediante el gobierno electrónico

En este apartado se discute la conceptualización de la IIIG por medio de TIC y los beneficios que dichas iniciativas suponen. En lo que toca al concepto de la IIIG, para Gil-García; Chun y Janssen (2009: 2) “la integración de la información podría ser entendida como la formación de una gran unidad de entidades organizativas, temporal o permanente, con el propósito de fusionar procesos o de intercambiar información”. Para los estudiosos de la IIIG, a las TIC se les puede sacar el máximo provecho en el gobierno si los organismos integran su información a través de sus fronteras ya que intercambiar información ofrece la oportunidad de compartir bases de datos y de tomar decisiones bien fundamentadas (Gil-García; Chun y Janssen, 2009)

Las iniciativas de intercambio de información consisten en construir sistemas interoperables (factores tecnológicos), instituir normas formales (factores institucionales) y cambiar procesos (factores organizacionales) para que las organizaciones compartan datos (Gil-García; Chun y Janssen, 2009). En esta misma dirección apunta lo dicho por Pardo y Tayi (2007) en el sentido de que los procesos de integración por lo regular implican nuevos procesos de trabajo y cambios organizativos que están integrados en grandes entornos políticos e institucionales que dan forma a sus objetivos y circunscriben sus opciones. Esto

es de mucha importancia para efectos de esta investigación ya que, como se verá más adelante, estos tipos de factores son los que están involucrados en la implementación y gestión de todas las iniciativas de GE entre ellas las de IIIG por medio de TIC.

Algunos autores mencionan que la interoperabilidad⁵ que se presenta mediante la IIIG le da un valor público al gobierno que envuelve la mejora en varios aspectos entre los que se encuentran la democracia y participación ciudadana, la transparencia y la confianza de los ciudadanos, los servicios ciudadanos y de negocios, y la gestión del gobierno y el desarrollo económico (Pardo y Burke, 2008; Pardo y Burke, 2009). Conforme a los conceptos analizados, se puede decir que para las políticas de IIIG el aspecto más importante no sólo consiste en utilizar TIC, sino que se requiere de todo un cambio en distintos aspectos que van más allá de los tecnológicos. Asimismo se puede afirmar que la IIIG por medio de TIC es una política especial de GE que busca generar un valor público mejorando las actividades del gobierno dentro del componente de gerencia electrónica.

Una pregunta importante que debe responderse respecto al tema de esta tesina es, ¿qué beneficios reporta llevar a cabo la IIIG mediante TIC? La respuesta a esta pregunta se encuentra en una gran cantidad de estudios e investigaciones al respecto, coincidiendo todas en que los beneficios superan con creces las posibles dificultades o inconvenientes que se puedan presentar.

Pardo y Tayi (2007) señalan que la IIIG es una piedra angular de las TIC en las áreas críticas de las políticas públicas tales como la seguridad pública, protección del medio

⁵ Gottschalk (2008) menciona que la interoperabilidad se refiere a una propiedad de diversos sistemas y organizaciones para que puedan trabajar juntos.

ambiente, respuesta y gestión de crisis, y el cuidado de la salud. Los autores mencionan que “las organizaciones deben establecer y mantener relaciones de colaboración en el que el intercambio de conocimientos es fundamental para resolver los numerosos problemas relacionados con las definiciones de datos y estructuras, los diversos diseños de bases de datos, la calidad de los datos muy variable, y la infraestructura de red incompatibles.”(Pardo y Tayi, 2007: 9). La IIIG también ofrece importantes ventajas tales como mayor productividad, mejor toma de decisiones, reducir la carga administrativa (la información ya se encuentra en algún lugar en el gobierno y no se duplica), una mejor aplicación (mayor disponibilidad de la información), mayor calidad de la información (lo que quiere decir menos errores), e integración servicios. (Gil-García; Chun y Janssen, 2009: 1)

Por su parte Scholl (2007) señala que el GE busca que los servicios y las operaciones de gobierno se vuelvan más ágiles, que se centren en los ciudadanos y que se desarrollen de forma responsable, transparente, eficaz y eficiente y hace hincapié en que para alcanzar esos objetivos es necesario que la información del gobierno y sus procesos se integren e incluso se pueda llegar a la interoperabilidad de los sistemas de información de GE. En este sentido Janssen (2009) señala que una de las ventajas de la próxima generación de infraestructuras es que podrá proporcionar las facilidades para compartir información en distintos campos, lo que hará más fácil gestionar la colaboración entre el público y el gobierno.

Comúnmente los beneficios de la IIIG están clasificados en beneficios técnicos, beneficios organizacionales y beneficios políticos (Gil-García, Chengalur y Duchessi, 2007; Dawes,

1996; Pardo, Gil-García y Burke, 2007). Los beneficios técnicos comprenden la gestión de datos optimizada y la infraestructura de la información; los beneficios organizacionales comprenden la información más completa y precisa para la resolución de problemas y las redes más amplias de contactos profesionales; y los beneficios políticos comprenden un contexto económico y demográfico más amplio de los programas, más responsabilidad pública y una información más completa para uso público, así como la planificación integrada y la prestación de servicios (Dawes, 1996).

La contribución de la IIIG a la mejora en la implementación de los programas públicos se presenta en cualquiera de los beneficios que trae consigo dicha integración, sin embargo se observa de forma más acusada en los beneficios organizacionales y en los políticos. En este sentido, para Pardo, Gil-García y Burke (2007) los beneficios organizacionales están relacionados entre otras cosas con la mejora en la toma de decisiones, la ampliación de las redes profesionales, la mejora en la coordinación, el aumento de la calidad de los servicios, y la reducción de los costos. Por su parte los beneficios políticos pueden incluir, entre otros, una mejor apreciación de los objetivos de la política de todo el gobierno, la planificación integrada y la prestación de servicios.

De todo lo anterior se puede decir que los beneficios de las IIIG mediante TIC se observan sobre todo en el campo de la gestión, destacando en aspectos como la eficiencia, la coordinación, la reducción de costos y la planificación.

1.4 Modelos analíticos de la integración interorganizacional de la información gubernamental por medio del gobierno electrónico.

Sobre iniciativas del uso de TIC en el gobierno, uno de los aspectos en los que más se ha trabajado últimamente consiste en el desarrollo de un marco teórico que comprenda no solo los aspectos tecnológicos de esas iniciativas, sino que también incluyan las relaciones entre dichos aspectos tecnológicos y los contextos organizacionales, institucionales y sociales en los que se encuentran (Fountain y Gil-García, 2006). Orlikowski y Iacono (2001) llevan a cabo una clasificación de las teorías que tienen que ver con las tecnologías de la información, para ellos estas teorías que se centran en las interacciones dinámicas entre las personas y la tecnología, ya sea durante la construcción, implementación o uso en las organizaciones, o durante el despliegue de la tecnología en la sociedad en general, se pueden englobar en las teorías de la “perspectiva del conjunto”.

Los otros grupos en los cuales clasifican a las teorías que tienen que ver con las TIC son el de “perspectiva de la herramienta”; la “perspectiva del proxy”; la “perspectiva computacional y la “perspectiva nominal” (Orlikowski y Iacono 2001). No es del interés de esta tesina desarrollar el contenido de cada una de estas clasificaciones, la que importa para efectos de esta investigación es la “perspectiva del conjunto” debido a que desde su óptica las tecnologías de la información no sólo son los artefactos tecnológicos, sino también el contexto institucional y las relaciones sociales de todo el artefacto tecnológico. (Fountain y Gil-García, 2006)

De acuerdo con la “perspectiva del conjunto” existen cuatro variantes en los artículos sobre investigaciones de sistemas de información, dos de ellas ponen énfasis en las formas en que

las tecnologías se desarrollan y las otras dos en el uso de las mismas (Orlikowski y Iacono 2001: 126.) La primera vertiente llamada “tecnología como proyecto de desarrollo” conceptualiza a la tecnología como un trabajo en progreso y centra su atención en procesos sociales de diseño, desarrollo e implementación de los artefactos técnicos en contextos organizacionales. La segunda vertiente nombrada “tecnología como red de producción” se centra en las alianzas que se dan entre los inventores, las organizaciones de investigación y desarrollo, las corporaciones y los gobiernos los cuales se unen para desarrollar nuevas tecnologías y mantenerse competentes.

La tercera vertiente llamada “tecnología como sistema impregnado” conceptualiza a la tecnología como un sistema que evoluciona dentro de un contexto social complejo y dinámico, en esta vertiente la tecnología se involucra con las condiciones de su uso. Lo que los artículos de esta vertiente analizan es de qué forma los aspectos sociales influyen en la introducción de una tecnología y de qué manera los usuarios se comprometen con la misma. La cuarta y última vertiente de artículos que se llama “tecnología como estructura” se centra también en las formas en que la tecnología, incorporada en las estructuras sociales entendidas como reglas y recursos, se ve inmersa en las condiciones de su uso. (Orlikowski y Iacono 2001: 126-127)

Dentro de esta “perspectiva del conjunto” se encuentra la teoría desde cuya óptica se abordará esta tesina, la “teoría de la tecnología promulgada”. La razón por la cual se toma esta visión teórica radica en que sería muy limitado suponer que la implementación y gestión de las iniciativas de TIC en el gobierno únicamente depende de la tecnología que se pone en uso, ya que la tecnología sólo constituye un factor que influye en dicha

implementación y gestión. Además de la tecnología existen otros factores que se encuentran en el contexto institucional, organizacional y social que envuelve la implementación y gestión de la tecnología. La teoría de la tecnología promulgada toca todos estos tipos de factores como aspectos que influyen en el GE. Asimismo, algo muy importante de la teoría de la tecnología promulgada consiste en que puede abordar todos los procesos del uso de TIC desde su selección, pasando por su diseño, hasta llegar a la implementación, en tanto que otras teorías relativas a las TIC tocan un sólo proceso, por lo tanto de acuerdo al interés de esta investigación es importante abordar el estudio de los procesos de implementación y gestión, proporcionando esta teoría ambos elementos.

En este sentido Fountain y Gil-García (2006) señalan que sugerir que el poder de transformación de las TIC es suficiente para cambiar radicalmente la forma de trabajo de los sistemas gubernamentales ha provocado que se llegue a pobres resultados de políticas y a falta de comprensión acerca de las consecuencias imprevistas ya que no se tiene en cuenta que las TIC están integradas en entornos institucionales y de organización de alta complejidad. Lo que afirman Fountain y Gil-García (2006) es que la teoría de la tecnología promulgada es un marco más apropiado para estudiar y desentrañar las complejas relaciones entre tecnologías de la información, burocracia e instituciones debido a que es capaz de prestar la debida atención a todos los procesos y actores sociales que intervienen en el GE. El marco de tecnología promulgada permite la integración de los diferentes niveles de análisis, desde el individuo hasta la organización como un todo, y por lo tanto, generar una comprensión más completa.

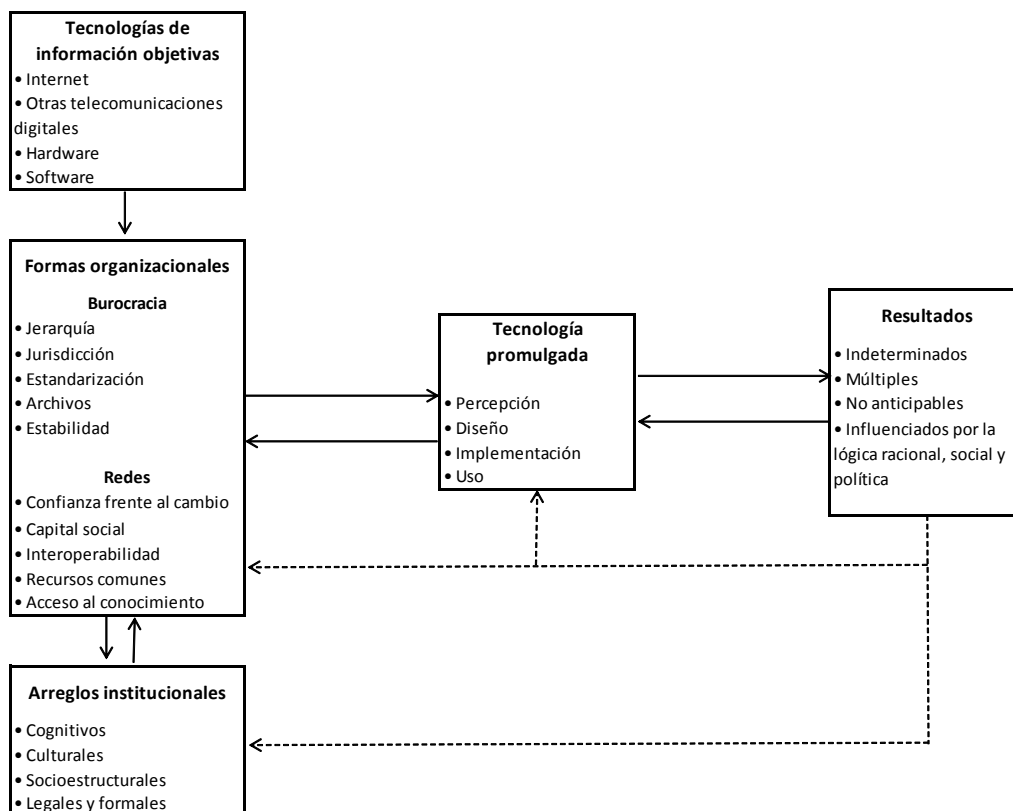
De acuerdo con Fountain (2001: 88) “El marco de la tecnología promulgada nos invita a voltear la dirección de la causalidad que se encuentra entre tecnología y estructura organizacional para mostrarnos cómo los arraigos de los actores gubernamentales en sus estructuras cognitivas, culturales, sociales e institucionales influyen en el diseño, la percepción y los usos del internet y de la TIC relacionadas.” Para Fountain hablar de promulgación es similar a hablar de un fenómeno situacional. Señala que “La capacidad y el potencial de un sistema de información esta promulgada por los usuarios del sistema. Los individuos y las organizaciones promulgan la tecnología de información conforme a su interpretación, diseño, implementación y uso en sus organizaciones y redes. Las características objetivas de un sistema pueden diferir sustancialmente de acuerdo a cómo se utiliza realmente.” (Fountain, 2001: 89)

Según Fountain, los individuos en las organizaciones utilizan las rutinas existentes así como las redes para poder diseñar y usar TIC. No obstante se presentan consecuencias no intencionales que ocasionalmente conducen a sutiles modificaciones de la estructura organizacional para adecuar la nueva tecnología. La acumulación de dichas modificaciones no intencionales puede conducir a cambios en la estructura organizacional, sin embargo los resultados reales son indeterminados dentro del marco de la tecnología promulgada. (Fountain, 2001: 90)

La lógica del marco de la tecnología promulgada representada en el diagrama de flujo de Fountain, indica que las tecnologías objetivas implementadas en un principio son moldeadas por formas organizacionales y arreglos institucionales para de esta forma convertirse en tecnología promulgada. Igualmente las formas organizacionales y los

acuerdos institucionales se ven afectados por la selección, diseño y uso de las TIC, reconociendo la relación bidireccional entre TIC y las estructuras sociales (Gil-García y Luna, 2010; Luna, Hernández y Gil-García, 2009).

FIGURA 1
Tecnología promulgada: Un marco analítico



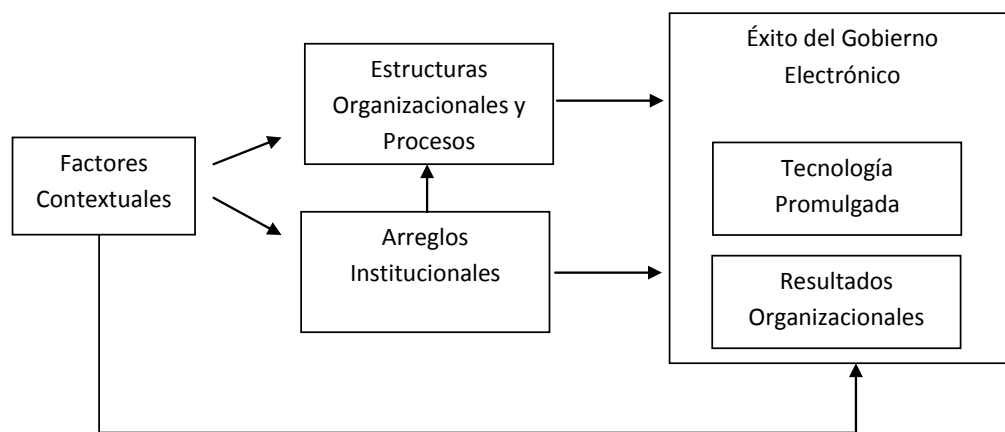
Fuente: Fountain (2001: 91)

Gil-García realiza un estudio que toma como fundamento teórico el marco de la tecnología promulgada y señala que, después de haber revisado las diferentes teorías que toman en cuenta la interacción dinámica entre las tecnologías de información y las estructuras organizacionales, el marco de la tecnología promulgada es el más apropiado para el propósito de la investigación. Por lo tanto, su estudio utiliza principalmente la teoría de la tecnología promulgada para comprender mejor las complejas relaciones entre el

funcionamiento del GE y los diferentes factores organizacionales, institucionales y contextuales. (Gil-García, 2005a: 7)

Lo que llama la atención en este estudio de Gil-García, es que agrega una nueva categoría de factores a las ya contemplados por Fountain en el marco de la tecnología promulgada, la categoría de los factores contextuales. El objetivo de añadir esta categoría es tener una comprensión más amplia entre la implementación de iniciativas de TIC y sus entornos más generales. En esta tesina adoptaré también esta otra categoría con el mismo propósito, con lo que el diagrama de flujo de interacción de las TIC queda de la siguiente manera:

FIGURA 2
Modelo analítico de gobierno electrónico de Gil-García



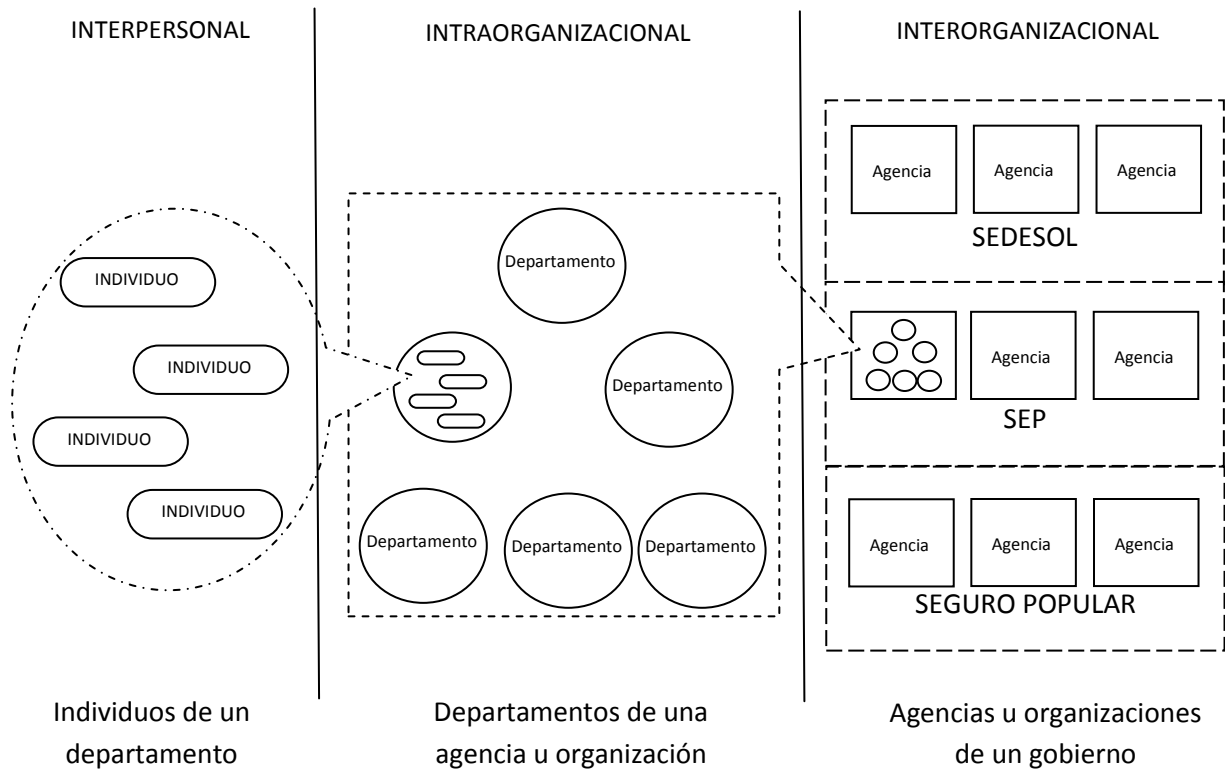
Fuente: Gil-García (2005a: 76)

Para Gil-García (2005a: 3) “Es necesario comprender las relaciones entre el éxito del GE y los diferentes factores organizacionales, institucionales y contextuales. Mapear este interés práctico con la teoría nos puede ayudar a comprender las relaciones complejas y dinámicas entre las tecnologías de la información y las estructuras sociales que les rodean”.

Hasta aquí se ha discutido un modelo teórico para el análisis de los factores que más influyen en la implementación y gestión de las iniciativas de GE en general, pero aunque como se dijo anteriormente la IIIG mediante TIC es una especie del GE, es necesario encontrar una teoría que nos ayude en el análisis más específico de la IIIG mediante TIC y esta se encuentra en la revisión de literatura sobre integración de información en las organizaciones públicas realizada por Yang y Maxwell.

Yang y Maxwell (2010) señalan que la información que se comparte dentro de las organizaciones públicas depende de distintos factores que se pueden clasificar en tres dimensiones: la interpersonal, la intraorganizacional y la interorganizacional. Estas tres dimensiones están relacionadas entre sí, tal y como se observa en la figura 3. Para los autores “las tres dimensiones deben ser consideradas, no sólo los factores que son propios del nivel de intercambio de información que se esté estudiando, sino también los factores de otros niveles que pueden tener impacto tanto ascendente como descendente.” (Yang y Maxwell, 2010: 171).

FIGURA 3
Los contextos relacionados de la información compartida



Fuente: Yang y Maxwell (2010: 172)

El intercambio interpersonal de información es el que se presenta entre individuos en cualquier contexto, ya sea entre familiares, entre amigos o entre compañeros de trabajo en una organización dada. El intercambio de información intraorganizational se refiere a los flujos de información que se dan entre grupos (formados por individuos) dentro de una organización. Por último, por intercambio de información interorganizational se entiende los flujos de información que se dan entre organizaciones (formadas por grupos que a su vez están formados por individuos).

Tomando la clasificación elaborada por Gil-García en su modelo analítico de GE y las tres dimensiones del intercambio de información elaborada por Yang y Maxwell, se puede obtener una combinación que arroje información sobre los factores que más influyen en la implementación y gestión de iniciativas de IIIG mediante TIC. La combinación de estos dos modelos fortalece la premisa aquí planteada en el sentido de que la IIIG mediante TIC es un tipo de GE y por lo tanto los factores que influyen en su implementación y gestión son también factores que influyen en la implementación y gestión de la IIIG. La siguiente figura representa la combinación de los dos modelos de análisis.

FIGURA 4
Integración de la clasificación de Gil-García y de Yang y Maxwell
sobre intercambio de información gubernamental mediante TIC

		Dimensiones del intercambio de información		
		Interpersonal	Intraorganizacional	Interorganizacional
Categorías de los factores que influyen en las iniciativas de gobierno electrónico	Tecnológicos			
	Organizacionales			
	Institucionales			
	Contextuales			

Fuente: Elaboración propia

Este modelo se tomará como marco para analizar los factores que más influyen en la implementación y gestión de iniciativas de IIIG mediante TIC y que serán abordados en el siguiente capítulo.

II. FACTORES QUE MÁS INFLUYEN EN LA IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DE INICIATIVAS DE INTEGRACIÓN INTERORGANIZACIONAL DE LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL POR MEDIO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

En el capítulo anterior se revisaron algunos modelos que sirven para sistematizar y analizar los factores que más influyen en la implementación y gestión de las iniciativas de IIIG por medio del uso de TIC. Utilizando como base dichos modelos, en este capítulo se lleva a cabo una revisión de literatura para determinar desde la teoría cuáles son esos factores y de qué manera influyen en dicho tipo de iniciativas.

En primer lugar, en el modelo de Gil-García (2005a) se enumeran ciertos factores que caen dentro de cada una de las categorías de clasificación observadas en el capítulo anterior. En relación a los factores tecnológicos, se incluyen la compatibilidad de la tecnología, la complejidad de la tecnología y el tipo de proyecto tecnológico. Aunque Gil-García distingue estos factores de aquellos que versan sobre las consideraciones sobre los datos que se utilizan en las iniciativas de TIC, ambos tipos de factor se pueden incluir en los tecnológicos, dentro de estos Gil-García incluye a la calidad de la información, las estructuras de datos, los diseños de bases de datos, la congruencia de los datos y los canales de distribución de información.

En relación a los factores organizacionales Gil-García incluye la duración del proyecto, las habilidades técnicas del personal, la comprensión de los objetivos por parte de los involucrados, el tamaño del proyecto, la alineación entre las metas de la organización y del proyecto, múltiples y a veces divergentes objetivos en el sector público y diferentes

perspectivas dentro de la organización. En lo tocante a los factores institucionales que influyen en el GE, se encuentran leyes y reglamentos que se relacionan con las iniciativas, un tipo de estas normas lo constituyen el grupo de leyes que conforman el presupuesto oficial, el grado de autonomía de las organizaciones, y la seguridad y la privacidad de la información que se comparte. Por último, Gil-García incluye una categoría más, la de los factores contextuales. Entre estos señala a las influencias externas sobre el proceso de decisión, el poder discrecional de las organizaciones y la primacía de los programas con conexiones verticales sobre los que tienen horizontales.

Por su parte, en la revisión de literatura de Yang y Maxwell (2010) se identifican los factores que influyen en el intercambio de información gubernamental entre organizaciones mediante TIC. En la dimensión interpersonal la investigación se centra en la garantía de privacidad de la información compartida, la percepción de la información como un activo individual, las motivaciones individuales y los canales de una persona para compartir información con los demás.

Los factores que Yang y Maxwell (2010) identifican en el intercambio de información en la dimensión intraorganizacional son la estructura de la organización, la centralización del poder y la autoridad, la formalización y la cultura organizacional. Estos factores influyen en el sistema de recompensas e incentivos, los juegos de poder, la identidad social, las redes sociales, y la confianza que a su vez junto con las características de la información compartida, la tecnología adoptada y la capacidad de absorción de la información son factores que influyen en las creencias de los miembros sobre la información compartida dentro de la organización. Aunque dichas creencias son influenciadas por los factores

mencionados, éstas se pueden desarrollar por medio del análisis costo-beneficio de compartir información, la percepción de la información como producto o experiencia, la relación que se tiene con la información ya sea como propietario o como administrador y la reciprocidad.

Los factores que influyen en el intercambio de información en la dimensión interorganizacional se pueden abordar desde tres perspectivas: la tecnológica, la política y la organizacional. Desde la perspectiva tecnológica se presenta el problema de la existencia de distintos tipos de hardware y software, es decir, heterogeneidad en los propios sistemas información, asimismo otro factor tecnológico que influye es la capacidad tecnológica de las organizaciones. (Yang y Maxwell, 2010)

Dentro de la perspectiva política mencionan cinco tipos de factores que influyen en el intercambio de información: el primero consiste en las leyes, los reglamentos y las políticas; el segundo en el apoyo de las legislaturas y de los responsables políticos; el tercero es la percepción de la información como poder y autoridad; el cuarto es la dinámica de los partidos en las agencias de gobierno; y el último en la posibilidad de que con la información se presente un escrutinio público y una evaluación del desempeño.

La última y tercer perspectiva, la organizacional, es la más compleja y la que contiene más factores de influencia en el intercambio de información: el primer factor lo constituyen las propias fronteras organizacionales de la burocracia; el segundo consiste en los diferentes valores, orígenes y culturas organizacionales; otro factor es la resistencia al cambio; un factor más es la falta de experiencia que no permite apreciar los beneficios del intercambio;

otro es la confianza existente entre las organizaciones; importantes también son los incentivos y las recompensas por compartir información; otro factor relevante es el liderazgo; y por último los recursos humanos, materiales y económicos son también factores que influyen en el intercambio de información gubernamental entre organizaciones.

El análisis de los factores que llevan a cabo tanto Gil-García como Yang y Maxwell se ve complementado y fortalecido por el ejercicio analítico de otros tantos investigadores sobre el tema de GE y de IIIG, en los siguientes párrafos se explican a detalle estos factores utilizando las distintas visiones analíticas que se encontraron en la revisión de literatura.

Tomando como base los dos estudios de los autores revisados en los párrafos anteriores, pero fortalecido por la revisión de obras de otros que tocan el mismo tema, el desarrollo de este capítulo se dividirá en cuatro partes, en la primera se abordará el análisis y determinación de los factores tecnológicos, en la segunda parte se tocará el análisis teórico y la determinación de los factores organizacionales, en tercer lugar se llevará a cabo el análisis de los factores institucionales y por último se analizarán los factores contextuales. El objeto de esta revisión y análisis de literatura es lograr una sistematización a partir de la cual se investigará en el estudio de caso sobre los factores que más influyen en la implementación y gestión de iniciativas de IIIG mediante TIC.

2.1 Factores tecnológicos

Esta categoría incluye todos los factores que tiene que ver con el “hardware”, el “software” y las características tecnológicas de las organizaciones que participan en el intercambio de

información. En primer instancia, uno de los factores tecnológicos más importantes es el de la compatibilidad o interoperabilidad entre las TIC utilizadas en este tipo de iniciativas. Al respecto Gil-García (2005a) señala que un reto importante para los proyectos de TIC es la incompatibilidad de la tecnología utilizada, es necesario que en la medida de lo posible la tecnología sea compatible para facilitar la implementación y gestión de proyectos de TIC en el gobierno. Asimismo, Yang y Maxwell (2010) señalan que existen organizaciones que tienen distintos tipos de hardware y software, es decir, tienen distintos tipos de sistemas de información lo que hace sumamente difícil integrarlos, esto afecta negativamente la integración de información mediante TIC ya que los sistemas de cada organización presentan distintas plataformas, estándares de datos, esquemas y cualidades.

Por su parte Pardo y Tayi (2007: 698) señalan que “la solución de los problemas técnicos de acceso y uso de información de diversas fuentes por lo general implica el desarrollo de estándares, de plataformas y la interoperabilidad de aplicaciones [...]”. En este punto coincide Cresswell (2004) para quien es muy importante la interoperabilidad en las iniciativas de GE. Asimismo para Pérez (2006) la interoperabilidad de los sistemas informáticos debe estar presente necesariamente para que la integración de información interorganizacional se pueda llevar a cabo. También Landsbergen y Wolken (2001) indican que debe existir compatibilidad en las TIC que las distintas organizaciones públicas utilizan en los proyectos de intercambio de información.

Otro factor que de acuerdo a la revisión de literatura influye en la implementación y gestión de iniciativas de IIIG mediante TIC es el de la infraestructura tecnológica utilizada. Al respecto Gil-García (2005a) señala que la complejidad y la novedad de la tecnología

pueden dificultar la implementación y los resultados de los proyectos de TIC. Por su parte Yang y Maxwell incluyen en esta categoría a la tecnología que se implementa o adopta, es decir, las características de la infraestructura tecnológica. Estas características determinan la facilidad de uso y la utilidad de los sistemas de información, lo que influye en el intercambio de información, “por lo tanto, dentro de una organización, si la tecnología de la información no es útil y fácil de usar, los miembros de la organización harán un uso menor de las mismas, y las actividades de intercambio de información y conocimiento pueden ser influenciadas negativamente.” (Yang y Maxwell, 2010: 167).

Asimismo, Yang y Maxwell apuntan que gracias al avance de la tecnología tanto la eficacia así como la eficiencia de la colaboración entre organizaciones puede mejorar, por lo tanto la capacidad tecnológica de las organizaciones participantes es otro factor crítico que influye positivamente en el intercambio de información transfronteriza. (Yang y Maxwell, 2010). Al respecto Janssen; Chun y Gil-García (2009: 235) mencionan a la infraestructura tecnológica como un elemento que influye de manera importante en cualquier iniciativa de GE. En este sentido Rodríguez (2004) indica que estar rezagado en la infraestructura tecnológica utilizada en este tipo de iniciativas limita su desarrollo. Por su parte Gil-García y Pardo (2005:195) señalan que “dos factores relacionados con la tecnología pueden promover el éxito de los sistemas de información, la utilidad de los sistemas y la facilidad de su uso”.

Otro factor más es el tipo de proyecto, en este sentido Gil-García (2005a: 43) señala que “un proyecto totalmente nuevo es muy diferente a un proyecto diseñado para mejorar un sistema existente. Los sistemas nuevos presentan desafíos adicionales tales como algunos

problemas de compatibilidad que no siempre son fáciles de resolver”. Un factor más es el de los canales de comunicación de la información, Gil-García (2005a) indica que si los canales de distribución son incongruentes las iniciativas de intercambio de información mediante TIC se ven afectadas negativamente. También Yang y Maxwell (2010: 165) mencionan que “cuando una persona adquiere información nueva, esta conecta dicha información con las necesidades de información de sus conocidos y por lo tanto comparte esta información y los canales que hacen más simples esa tarea son las tecnologías más simples y de más bajo costos tales como el correo electrónico”. Por su parte, Welch y Pandey (2007: 383) indican los canales efectivos de comunicación y la calidad de esta misma dentro de la organización, afectan de manera positiva la implementación de TIC. Las investigaciones de West y Berman (2001) apuntan en el mismo sentido.

Por lo que toca a los datos que se utilizan en este tipo de iniciativas, un factor relevante consiste en las características de la información y de los datos compartidos. Al respecto Gil-García (2005a) indica que cuando existen problemas en la calidad de la información tales como errores, inconsistencias, falta de puntualidad de los datos y lo incompleto de los mismos se afecta de manera negativa la calidad global de los resultados de las iniciativas de TIC. Asimismo señala que si las estructuras de los datos que se comparten no coinciden, si los diseños de las bases de datos son incompatibles y si los datos son incongruentes, también se afectará de manera negativa las iniciativas de IIIG mediante TIC. Yang y Maxwell (2010) por su parte mencionan que el tamaño, la cantidad y el valor percibido de la información solicitada incide en la actitudes de los miembros de la organización y en su intención de compartir información. Por otra parte, el tipo de conocimiento que se puede

compartir es el conocimiento explícito, es decir, el conocimiento que se puede expresar oralmente o por escrito, esto también influye.

En este mismo sentido apunta el estudio realizaron Gil-García y Luna (2007:19) en donde mencionan que la calidad de la información o los datos influyen de manera positiva en la implementación y gestión de iniciativas de IIIG mediante TIC, es decir, entre mejor sea la calidad de la información será más fácil implementar medidas de GE. El propio Gil-García junto con Chengalur y Duchesi afirman que cuando existe una baja calidad en la información las iniciativas de GE presentan mayores ineficiencias y son más costosas. (Gil-García, Chengalur y Duchesi, 2007). Por último dentro de los factores tecnológicos otros autores observan que “debido a la relativa complejidad y la novedad de algunas tecnologías una estrategia para responder a los retos de las tecnologías de la información es [...] que el director del proyecto tenga fuertes habilidades técnicas y experiencia.” (Gil-García y Pardo, 2005:195)

2.2 Factores organizacionales

Esta categoría se refiere a aquellos factores que tienen que ver con las características organizacionales tanto de las agencias que participan en el intercambio de información como de las propias iniciativas de este tipo. El primer factor organizacional analizado es el que consiste en las características del proyecto, Gil-García (2005a) menciona en esta categoría a la duración y el tamaño del proyecto.

Otro factor organizacional es el entendimiento común de los objetivos. Al respecto Gil-García (2005a) señala a la comprensión de los objetivos por parte de los involucrados.

Además también menciona que tanto Dawes como Pardo han identificado la existencia de objetivos múltiples dentro de todo el sector público, los cuales en ocasiones entran en conflicto y afectan de manera negativa las iniciativas de GE. El autor señala que dentro de cada organización hay diferentes partes interesadas y sus objetivos son múltiples por lo tanto esta característica se vuelve un reto difícil sobre todo cuando se trata de iniciativas que requieren de la cooperación de distintas organizaciones. Por su parte Dawes; Bloniarz; Connelly y Pardo (1999) señalan que un paso importante en el tratamiento de la complejidad de las iniciativas de GE es el de crear un entendimiento común de los objetivos a través de los grupos involucrados.

También dentro de esta categoría entran las motivaciones para compartir información, las que pueden catalogarse como factor organizacional ya que el intercambio de información puede representar una conducta voluntaria motivada por el conocimiento de una persona sobre las necesidades de información de otras. (Yang y Maxwell, 2010: 165). También mencionan la capacidad de absorción de la información, que básicamente consiste en la “capacidad de un individuo, grupo u organización a reconocer el valor de nueva información y asimilarla y aplicarla a un uso práctico e innovador. Con una mejor capacidad de absorción, los individuos y las unidades de una organización son más capaces de recibir y utilizar información y conocimiento compartido” (Yang y Maxwell, 2010: 167).

Un factor organizacional más es la alineación de los objetivos entre las organizaciones y en relación al propio proyecto. En este sentido Gil-García (2005a) señala que la tecnología de la información es mejor pensada como parte de una estrategia de la organización, por lo

tanto, las iniciativas de TIC deberían ser coherentes con la misión y metas generales, es decir, debe observarse una alineación entre las metas de la organización y las del proyecto de TIC. Por su parte Gottschalk (2009) señala que es importante que los objetivos entre las organizaciones estén alineados ya que esto ayudará a que las TIC apoyen la estrategia de la organización, de otra forma, si los objetivos de las organizaciones que operan en conjunto no están alineados entrarán en conflicto y con ello es muy probable que las iniciativas de TIC se dejen de lado. Sin embargo no sólo basta este tipo de alineación, Brown (1999) indica que también es importante que la alineación se refiera a la coincidencia entre objetivos y resultados pues de esta forma al implementar iniciativas de GE se aceptará mejor en la organización dicha implementación como una de tantas estrategias para alcanzar el objetivo.

Otro factor organizacional es la resistencia al cambio que trae consigo la existencia de distintos procesos de operación, mecanismos de control y flujos de trabajo en las organizaciones, lo cual aumenta la dificultad para el intercambio de información. Esto es así debido a que puede suceder que debido a dichas diferencias entre cada organización sea necesario que para intercambiar información se tenga que efectuar una reingeniería de procesos en las organizaciones participantes, con lo cual algunos individuos pueden resistirse al cambio debido a la inercia y la pérdida de beneficio personal. (Yang y Maxwell, 2010)

La resistencia al cambio influye negativamente en la adopción de iniciativas de GE, esta resistencia se puede presentar debido a que los integrantes de la organización sienten que las medidas tecnológicas los pueden desplazar de su trabajo (Schwester, 2009). Asimismo,

Gil-García Señala que una situación que provoca la resistencia al cambio y los conflictos internos es la existencia de intereses individuales con distintas perspectivas sobre el impacto de las TIC dentro de la organización, por lo tanto estos puntos de vista diferentes deben entenderse con el fin de vencer la resistencia y el conflicto.

Un factor organizacional fundamental consiste en las habilidades técnicas del personal, al respecto Gil-García menciona que es importante que el personal que se involucra directamente en las iniciativas de TIC tenga habilidades para ello ya que la ausencia de habilidades técnicas es un factor que influye de manera negativa en las iniciativas de TIC. Por su parte Gichoya (2005: 180) señala que “el personal del gobierno debe ser recalificado para anticipar los cambios que acompañan a una estructura de TIC.” Algo similar opinan otros autores (Norris y Moon, 2005; Moon, 2002 y Petersen, 2007) en el sentido de que es más sencillo implementar iniciativas de GE cuando el personal de la organización está capacitado para ello.

Las recompensas y los incentivos constituyen otro factor organizacional. Yang y Maxwell (2010: 166) mencionan que de acuerdo a los efectos de este sistema, el intercambio de información podrá ser mayor. Las recompensas por compartir información incentivan a los miembros de una organización a realizar esta actividad e incluso pueden influir en mejorar la calidad de la información que se comparte. Sin embargo mencionan que se debe tener presente que esto funciona si el sistema de recompensas para fomentar el intercambio de información está diseñado expresamente para ello y no sólo se trata de un sistema diseñado de manera general ya que debido a la competencia existente entre áreas un sistema de

recompensas general lo que puede provocar es disuadir de compartir información y conocimiento. (Yang y Maxwell, 2010: 167)

De igual manera Pardo y Tayi mencionados por Yang y Maxwell (2010), señalan que los incentivos pueden desempeñar un papel relevante para el intercambio de información interorganizacional, ya que debido al gasto de recursos que las agencias realizan para recopilar información y construir conocimientos no estarían dispuestas a compartir información si no consideran que a cambio tendrán una compensación adecuada, es decir, no compartirán información si no tienen los incentivos suficientes para hacerlo. Por otra parte, Welch y Pandey (2007: 381) señalan que las soluciones tecnológicas por sí solas no son viables si no están incentivadas organizacionalmente en el factor humano ya que se ha demostrado claramente que los sistemas técnicos y humanos están fundamentalmente interrelacionados. Relacionado con las recompensas e incentivos se encuentra la experiencia en este tipo de iniciativas ya que algunas agencias gubernamentales con poca o ninguna experiencia en el intercambio de información carecen de la comprensión de los beneficios que pueden derivarse de intercambio de información interorganizacional (Yang y Maxwell, 2010).

El liderazgo juega un papel importante como factor organizacional que influye en el intercambio de información. Para Yang y Maxwell (2010) el liderazgo se puede utilizar para fomentar la coordinación interorganizacional. Esto se da debido a que con el apoyo de la dirección se tiene una visión, una orientación y recursos para implementar y mantener el intercambio transfronterizo de información. De acuerdo con Gil-García citado por Yang y Maxwell (2010: 169-170) “el liderazgo puede ser ejercido a través de la participación de los

ejecutivos, de la autoridad formal y del liderazgo informal. La participación de los ejecutivos puede ayudar a las iniciativas de intercambio de información mediante el apoyo a los líderes informales, respetando la autonomía de las organizaciones participantes, alentando a los empleados a participar y aportando recursos financieros. La autoridad formal puede ayudar a construir un acuerdo entre las organizaciones participantes, crear un entorno para desarrollar estrategias apropiadas y eficaces y ayudar a los actores clave a que se involucren. El liderazgo informal puede ayudar a construir confianza entre los participantes, facilitar la interacción de los participantes, ofrecer soluciones localizadas a problemas complejos y aclarar las funciones y responsabilidades de los participantes en el proceso de colaboración”.

Lim y Tang (2008) por su parte mencionan que el liderazgo de los funcionarios de nivel superior en las organizaciones influye de manera positiva en la implementación y gestión de iniciativas de GE. Si los funcionarios de nivel superior asumen el liderazgo de estas iniciativas muchos de los requisitos necesarios para que el GE se implemente y se gestione con éxito se facilitan, tal como puede ser la difusión de la iniciativa, el convencimiento de sus beneficios y la gestión de los recursos necesarios. Dawes *et al.* (1999) coinciden con lo señalado por Lim y Tang ya que para ellos es muy importante que el liderazgo se ejerza desde los funcionarios de los niveles superiores.

Por último, dentro de los factores organizacionales detectados en la revisión de literatura se encuentra el de la colaboración entre organizaciones. Gottschalk (2009) le da un papel relevante en las iniciativas de GE a la colaboración entre las organizaciones ya que según él entre mayor sea el nivel de colaboración entre las organizaciones participantes las

iniciativas de GE se implementarán de mejor manera, para ello es importante buscar apoyo en los arreglos institucionales existentes, las estructuras organizativas y los procesos de gestión. Sandford (2003) coincide en este sentido, para él la colaboración interorganizacional influye de manera positiva en la implementación y gestión de iniciativas de GE. Algo que está muy relacionado con la colaboración entre organizaciones son las propias fronteras organizacionales, ya que por ellas las agencias gubernamentales pueden tener menor conciencia de la información que puede ser compartida y recuperada de otras agencias. (Yang y Maxwell, 2010).

2.3 Factores institucionales

Este tipo de factores son todos aquellos que tienen que ver, entre otros, con leyes, reglamentos, normas, convencionalismos y cultura. En otras palabras, en esta categoría se incluyen las instituciones formales e informales que influyen en las iniciativas de integración de información mediante TIC. El primer factor institucional es el que se refiere al presupuesto anual. Gil-García (2005a) señala que al momento de decidir en el gobierno sobre algún proyecto de TIC, los funcionarios públicos deben tener en cuenta un gran número de normas. Dentro de ellas, un grupo que destaca es el que se refiere al presupuesto anual. Los presupuestos anuales pueden limitar las estrategias y los resultados de iniciativas de TIC de largo plazo en dado caso de que este no sea coherente con el nivel de gasto que se requiere año con año, incluso para implementar una iniciativa de TIC en el gobierno, debe estar presupuestada.

Otro factor institucional es la estructura de la organización que incluye varios aspectos. El primero es el que menciona Gil-García en relación al grado de autonomía de las agencias

de gobierno. Las agencias gubernamentales pueden llegar a actuar con mucha independencia y autonomía sin tomar en cuenta lo que otras organizaciones públicas están haciendo lo cual puede limitar las iniciativas de TIC, en específico de aquellas que tratan de integrar o compartir información a través de múltiples agencias.

Para Yang y Maxwell (2010) la estructura de la organización tiene que ver con el tamaño de la misma y la distribución de sus funciones, ya que entre más grande sea y entre más funciones incluya se pueden generar barreras que impidan actividades de intercambio de información. Sin embargo Norris y Moon (2005) señalan que el tamaño de la organización es uno de los factores principales de la adopción de TIC, entre más grande es la organización es más factible que se adopten TIC. Es decir, de acuerdo a estos autores el mayor tamaño puede desincentivar el intercambio de información pero alentar la adopción de iniciativas de TIC. Por otro lado, para Yang y Maxwell (2010) la centralización del poder y la autoridad en los niveles altos de la dirección, impacta negativamente en el intercambio de información cuando existen múltiples unidades dentro de la organización puesto que puede obstaculizar las iniciativas de colaboración entre grupos. Por su parte Melitski (2003) indica que entre más centralizada sea la toma de decisiones en una organización será mucho más fácil implementar y gestionar iniciativas de GE. Estas visiones también son contradictorias en los efectos relacionados con la colaboración organizacional por una parte y la adopción de GE por otra.

Otro factor institucional es la confianza en compartir información. Al respecto Gil-García dice que las normas pueden ser también aquellas instituciones o acciones que sin ser leyes o reglamentos los individuos aceptan como buenas, una norma de este tipo es la privacidad y

la seguridad de la información, ya que cualquier iniciativa de intercambio de información mediante TIC requiere que asegure que la información que se integre o se comparta se administrará de manera segura y además se respetará su privacidad. También Yang y Maxwell (2010), encuentran que la preocupación por la privacidad de la información puede representar un obstáculo para personas que de no estar preocupadas por ello compartirían de buena gana su información, por lo tanto el primer factor que se debe tomar en cuenta en esta dimensión es el de garantizar la privacidad de la información que se comparte.

La falta de confianza entre los miembros de la organización puede crear barreras para el intercambio de información en una organización (Yang y Maxwell, 2010: 167). Asimismo mientras mayor sea la confianza entre las organizaciones más factible será que se presente el intercambio interorganizacional de información gubernamental. Pardo, Gil-García y Burke mencionados por Yang y Maxwell “proponen que la claridad de las funciones y de responsabilidades, el respeto a la autonomía y el ejercicio adecuado de la autoridad puede ayudar a construir confianza entre las organizaciones participantes en el sector público del intercambio de información a través de fronteras.” (Yang y Maxwell, 2010: 169)

Para Duncan y Roehrig la certidumbre en la privacidad y confidencialidad de la información compartida es importante para incentivar que la información se comparta. En términos de Duncan y Roehrig (2005: 2) “los avances en la tecnología de la información han multiplicado la tensión entre las demandas de bases de datos y la demanda de una vida privada. En la mediación entre estas dos exigencias contradictorias, las agencias deben abordar una serie de problemas difíciles. Estos incluyen el acceso a la información, mientras se protege la confidencialidad.” AlAwadhi y Morris (2009) coinciden en que la

confianza y la privacidad son elementos clave que influyen de manera positiva en la implementación y gestión de proyectos que usan información.

El nivel de formalización es un factor institucional más que es entendida como las reglas formales de una organización. Esto afecta de manera negativa el intercambio de información debido a que los sistemas formales son menos eficaces que los sistemas informales puesto que en estos últimos “la coordinación lateral y no estructurada, como el trabajo en equipo y las redes personales que no se definen por la jerarquía y la regulación, puede resultar en un intercambio de información más intensa y eficaz a través de procesos de cooperación entre los departamentos” (Yang y Maxwell 2010: 166). Sin embargo Welch y Pandey señalan que “la formalización ha sido definida por los teóricos de la organización en general como el grado en que las normas de una organización están explícitamente formuladas. Algunos investigadores [...] la definen como el grado en que las normas, procedimientos, estándares de comportamiento, comunicación y así sucesivamente, están en forma escrita. Los organismos públicos que tengan mayores niveles de formalización alcanzarán niveles más altos de aplicación de intranet.” (Welch y Pandey, 2007: 384)

Desde el punto de vista legal, las leyes y reglamentos pueden fortalecer el ánimo y la confianza para compartir información mediante el aseguramiento de la privacidad y confidencialidad de la información compartida, también una política de privacidad puede tener el mismo efecto. Por otro lado, Yang y Maxwell mencionan que las leyes, los reglamentos y las políticas también pueden obstruir el intercambio de información entre organizaciones cuando prohíben expresamente hacerlo como en el caso de la seguridad nacional. Por lo tanto es importante que las leyes y las políticas definan con claridad los

casos en que la información puede ser compartida con otras organizaciones, esto ayudará a que se eliminen dudas para compartir información.

Pankowska (2008: 65) por su parte señala que para que las iniciativas de GE con las que se llevan a cabo servicios y asuntos del gobierno se puedan realizar es necesario que se compartan estándares y que se adopten normas comunes por las distintas agencias involucradas. Otros autores señalan que “los principios políticos se convierten en barreras a los sistemas participativos, ya que se considera que tienen mayor valor que los beneficios potenciales de estos sistemas. Algunos ejemplos de las barreras políticas y legales en un proyecto de intercambio de información son: las leyes y reglamentos restrictivos (por ejemplo, las regulaciones del servicio civil) que limitan las actividades que pueden ser importantes para el proyecto.” (Gil-García; Chengalur y Duchessi, 2007: 123).

Un factor institucional importante es la percepción de la información como poder y autoridad, lo cual afecta negativamente las iniciativas para compartir información ya que las organizaciones para no perder ese poder y esa autoridad se pueden resistir a compartirla (Yang y Maxwell, 2010). Para Landsbergen y Wolken (2001) la percepción de la información como poder es importante debido a que influye en las iniciativas de proyectos que hacen uso de información. Según estos autores entre más apertura exista en la información pública habrá un mayor escrutinio público, para algunos esto equivale a una pérdida de poder. Ante esto los funcionarios deben decidir entre la mayor o menor apertura antes de implementar una iniciativa de uso y gestión de información pública. Al respecto Yang y Maxwell (2010) señalan que las organizaciones sienten aversión a que el intercambio de la información aumente la posibilidad de que reciban un mayor escrutinio

público y abierto o de que incurran en la evaluación del desempeño, por lo que se resisten a compartir dicha información.

Asimismo Yang y Maxwell identifican a la percepción de la información como un activo para proteger o mejorar la situación de un individuo, esta percepción provoca que el individuo atesore su información y se resista a compartirla. Otro elemento más a tomarse en cuenta lo constituyen los juegos de poder, definidos estos como el aumento de la influencia de un individuo dentro de una organización mediante el uso injusto del poder. En este caso los juegos de poder afectan las iniciativas de intercambio de información debido a que dentro de estos juegos la información se usa para elevar el poder de determinados integrantes con lo cual dicha información no se comparte sino que se utiliza como un activo de esos integrantes.

También juega un papel importante el concepto que se tenga de la información por parte de los miembros de la organización en el sentido de que si la información es vista como un producto o como una experiencia, ya que cuando la información es vista como experiencia los miembros de la organización la ven como propiedad individual y no como un bien propiedad de la organización con lo que la probabilidad de que compartan dicha información disminuye (Yang y Maxwell, 2010). Algo similar es la relación con la información dentro de la organización que puede ser como propietario de la información o como administrador de la misma. De acuerdo a lo que dicen Yang y Maxwell (2010: 168) “cuando los miembros de la organización se inclinan hacia sentirse propietarios de la información, tratan a la información como un recurso personal más que como un recurso de la organización y se limitan a compartir sólo aquella información que ellos ven que puede

beneficiar a toda la organización y no la comparten a los potenciales competidores internos.”

Un factor institucional más lo constituyen los orígenes, valores y culturas de las organizaciones. Meijer (2006) menciona que las relaciones de poder, los valores y los patrones cognitivos influyen en el uso de la tecnología. Para Yang y Maxwell si el intercambio de información no es parte de la cultura de la organización cualquier iniciativa de este tipo puede entrar en conflicto con dicha organización. Asimismo, el hecho de que al interior de cada organización se presenten culturas distintas provoca que exista menos comprensión de la información que puede necesitar otra organización y se confía menos en la calidad de la información recibida, además las organizaciones pueden tener intereses que entran en conflicto, por lo tanto el hecho de tener a distintas organizaciones gubernamentales como el destino de un objetivo común pero con valores y culturas distintas al interior de cada una de ellas hace muy difícil que se logre el intercambio de información. También es necesario que la identidad social (creencias, símbolos, actitudes y comportamientos compartidos por un grupo de personas) sea fuerte para que aumente el compromiso organizacional y se pueda facilitar el intercambio de información (Yang y Maxwell, 2010).

Otro factor institucional es el análisis costo-beneficio de compartir información. Gil-García; Chengalur y Duchessi (2007) mencionan que de la percepción de potenciales beneficios y de posibles restricciones depende la adopción de este tipo de iniciativas. Para Yang y Maxwell (2010), desde esta perspectiva utilitarista si los beneficios son mayores a los costos entonces es más factible que la información se comparta. Relacionado con el

análisis costo-beneficio está la reciprocidad, la cual impulsa de manera decisiva las iniciativas de intercambio de información entre los miembros de la organización.

Los recursos humanos, materiales y económicos constituyen un factor institucional más. Para Weare (1999) tener disposición de recursos económicos es un factor fundamental en la implementación y gestión de iniciativas de GE. Según Yang y Maxwell (2010) cuando los recursos faltan puede ocurrir que las iniciativas de intercambio de información se vean obstaculizadas puesto que ante a recursos escasos las organizaciones preferirán centrarse en actividades que reporten beneficios sean urgentes para ellas, dejando de lado el intercambio de información cuando sus beneficios inmediatos no se puedan prever.

Un factor institucional también es el apoyo ejecutivo, legislativo, político y de niveles superiores. Gil-García y Pardo (2005: 196) mencionan que para hacer frente a los retos del gobierno electrónico, un factor institucional que puede facilitar el hacer frente a esos retos es obtener apoyo ejecutivo y legislativo. Mientras tanto Petersen (2007) señala que es muy necesario el apoyo de los funcionarios de nivel superior para que de esta forma sus áreas participen en la definición de prioridades relacionadas con la implementación y gestión de iniciativas de GE. Por su parte Yang y Maxwell mencionan que se debe contar con el apoyo de las legislaturas y de los responsables políticos para que el intercambio de información en el gobierno no pierda su condición de prioridad. Además mencionan que la dinámica de los partidos en las diferentes organizaciones públicas puede representar un problema puesto que hay organizaciones que pueden temer que al compartir información pierdan poder frente a los partidos o pueden tener miedo de que la información compartida ayude a lograr las metas que pertenecen a la agenda de un partido opuesto.

Por último las redes sociales y la planeación constituyen otro factor institucional. Las redes sociales, entendidas como los contactos, interacciones y las comunicaciones que promueven relaciones y confianza, influyen positivamente en el intercambio de información ya que provocan que los círculos de intercambios continúen y la información y el conocimiento no se reserven en los individuos. Ho y Fielding (2001) por su parte mencionan que un factor positivo que incentiva la adopción de iniciativas de GE es el proceso de planeación ya que con ello se establecen estrategias claras en relación al uso de TIC para mejorar el desempeño organizacional.

2.4 Factores contextuales

Finalmente los factores contextuales que son todos aquellos que influyen en las iniciativas de intercambio de información pero actuando en el entorno, es decir, son algunas de las condiciones del país tales como las tecnológicas, las culturales, las políticas y las legales. Gil-García (2005a) señala que dentro de las condiciones políticas de cada sistema de gobierno, algunos factores están dados por Dawes. El primero de ellos se refiere a las influencias externas sobre el proceso de decisión, dichas influencias pueden provenir de las comisiones legislativas, de distintos grupos de interés, de otros funcionarios públicos y de otras jurisdicciones gubernamentales tales como los gobiernos estatales o municipales.

Otro factor contextual más es el poder discrecional de las organizaciones que consiste en la capacidad de los burócratas expertos para influir en los programas y las políticas. No se puede decir que las iniciativas de integración de información se ven afectadas en forma negativa o positiva por los factores anteriores pero sí se ven influenciados por ellos. Un

factor contextual que también trata Gil-García es la primacía de los programas que refuerzan las conexiones verticales y desincentivan a la colaboración horizontal entre las organizaciones, este factor afecta de manera negativa a las iniciativas de integración interorganizacional de información.

En otro estudio elaborado por Gil-García y Luna (2007) se dice que “hay dos importantes ejemplos de determinantes contextuales del gobierno electrónico. El primero lo constituyen las presiones políticas y de agenda gubernamental, que tienen un impacto tanto en la selección como en la implementación y evaluación de iniciativas de gobierno electrónico. El segundo determinante son las expectativas ciudadanas por servicios de gobierno electrónico. Las expectativas que los ciudadanos, las empresas y otros grupos de interés tienen sobre el gobierno electrónico y sus aplicaciones específicas tienen un impacto en las decisiones sobre el uso de tecnologías de información y comunicación, así como en los criterios utilizados para evaluar los resultados de estas iniciativas”

Por su parte Sandford indica que los costos de implementar nuevos sistemas y estructuras también influyen en las iniciativas de integración de información mediante TIC ya que entre más alto es el costo de una iniciativa de estas es menos probable que se implemente. “Por un lado, los gobiernos de EE.UU. se resisten a invertir más en TIC cuando se cae en déficit, por otra parte, las inversiones en TIC que tienen el potencial de reducir los costos pueden parecer más atractivas” (Sandford, 2003: 19). El último factor contextual es el que Chau y Kar (1997) mencionan relativo a la complejidad de las innovaciones tecnológicas como un factor que afecta todas las facetas de la infraestructura de sistemas de información en una organización determinada.

Con los factores observados en los párrafos anteriores y con el cuadro de integración elaborado con la clasificación de Gil-García en su modelo analítico y las dimensiones de intercambio de información de Yang y Maxwell, se obtienen los siguientes cuadros de sistematización que incluyen, después de un cotejo y depuración, los factores que en esta investigación se contarán como los que más influyen en la implementación y gestión de las iniciativas de IIIG mediante TIC:

FIGURA 5
Factores tecnológicos que influyen sobre la integración interorganizacional de información gubernamental mediante TIC

GIL	YANG Y MAXWELL	OTROS
Incompatibilidad de la tecnología utilizada	INTERPERSONAL: Los canales de una persona para compartir información	Gil y Luna (2007) Calidad de la información o de los datos
Calidad de la información	INTRAORGANIZACIONAL Características de la información compartida Tecnología adoptada	Gil, Chengalur y Duchesi (2007) Calidad de la información o de los datos
Congruencia de los datos	INTERORGANIZACIONAL Capacidad tecnológica de las organizaciones Heterogeneidad en los sistemas información	Pardo y Tayi (2007) Interoperabilidad de aplicaciones
Estructuras de los datos		Cresswell (2004) Interoperabilidad de aplicaciones
Diseño de las bases de datos		Pérez (2006) Interoperabilidad de aplicaciones
Complejidad y novedad de la tecnología		Landsbergen y Wolken (2001) Interoperabilidad de aplicaciones
Canales de distribución		Janssen, Chun y Gil (2009) Infraestructura tecnológica
Tipo de proyecto		Rodríguez (2004) Infraestructura tecnológica
		Gil y Pardo (2005) Utilidad de los sistemas y facilidad de su uso
	Welch y Pandey (2007) Canales efectivos de comunicación y calidad de esta misma dentro de la organización	
	West y Berman (2001) Canales efectivos de comunicación y calidad de esta misma dentro de la organización	
	Gil y Pardo (2005) Fuertes habilidades técnicas y experiencia del director del proyecto	

Fuente: Elaboración Propia

FIGURA 6
Factores organizacionales que influyen sobre la integración interorganizacional de información gubernamental mediante TIC

GIL	YANG Y MAXWELL	OTROS
Duración del proyecto	INTERPERSONAL	Dawes, Bloniarz, Connelly y Pardo (1999)
Tamaño del proyecto	Motivaciones para compartir información	Entendimiento común de los objetivos
Metas alineadas de la organización y del proyecto	INTRAORGANIZACIONAL	Gichoya (2005)
Objetivos múltiples y a veces divergentes	Sistema de recompensas e incentivos	Personal del gobierno calificado en TIC's
Comprensión de los objetivos por parte de los involucrados	Capacidad de absorción de la información	Norris y Moon (2005)
Diferentes perspectivas dentro de la organización	INTERORGANIZACIONAL	Personal del gobierno calificado en TIC's
Habilidades técnicas del personal	Liderazgo	Moon (2002)
	Experiencia en estas iniciativas	Personal del gobierno calificado en TIC's
	Fronteras organizacionales	Petersen (2007)
	Resistencia al cambio	Personal del gobierno calificado en TIC's
	Incentivos	Gottschalk (2009)
		Colaboración entre organizaciones
		Sandford (2003)
		Colaboración entre organizaciones
		Gottschalk (2009)
		Objetivos alineados entre las organizaciones
		Brown (1999)
		Objetivos alineados entre las organizaciones
		Welch y Pandey (2007)
		Incentivos organizacionales
		Lim y Tang (2008)
		Liderazgo
		Schwester (2009)
		Resistencia al cambio

Fuente: Elaboración propia

FIGURA 7
Factores institucionales que influyen sobre la integración interorganizacional de información gubernamental mediante TIC

GIL	YANG Y MAXWELL	OTROS
Presupuesto anual Grado de autonomía de las agencias de gobierno Privacidad y seguridad de la información	INTERPERSONAL	Pankowska (2008)
	Preocupación por la privacidad de la información	Estándares y normas comunes
	Percepción de la información como un activo	Gil y Pardo (2005)
	INTRAORGANIZACIONAL	Apoyo ejecutivo y legislativo
	Estructura de la organización	Petersen (2007)
	Centralización del poder y la autoridad	Apoyo de niveles superiores
	Formalización	Duncan y Roehrig (2005)
	Cultura de la organización	Privacidad y confidencialidad
	Juegos de poder	AlAwadhi y Morris (2009)
	Identidad social	Confianza
	Redes sociales	Gil, Chengalur y Duchessi (2007)
	Confianza	Restricciones políticas y legales
	Análisis costo-beneficio de compartir información	Welch y Pandey (2007)
	Percepción de la información como producto o experiencia	Nivel de formalización.
	Relación con la información (como propietario o como administrador)	Meijer (2006)
	Reciprocidad	Relaciones de poder, valores y patrones cognitivos
INTERORGANIZACIONAL	Norris y Moon (2005)	
Diferentes orígenes, valores y culturas de las organizaciones	Tamaño de la organización	
Confianza existente entre las organizaciones	Melitski (2003)	
Recursos humanos, materiales y económicos	Características de la organización	
Leyes, los reglamentos y las políticas	Landsbergen y Wolken (2001)	
Apoyo de las legislaturas y de los responsables políticos	Percepción de la información como poder	
Percepción de la información como poder y autoridad	Weare (1999)	
Dinámica de los partidos en las agencias de gobierno	Recursos económicos	
Mayor escrutinio público y abierto	Ho y Fielding (2001)	
	Planeación	
	Gil, Chengalur y Duchessi (2007)	
	Análisis costo-beneficio de compartir información	

Fuente: Elaboración propia

FIGURA 8
Factores contextuales que influyen sobre la integración interorganizacional de información gubernamental mediante TIC

GIL	YANG Y MAXWELL	OTROS
Influencias externas sobre el proceso de decisión Poder discrecional de las organizaciones Primacía de los programas que refuerzan conexiones verticales sobre las horizontales		Gil y Luna (2007) Presiones políticas y de agenda gubernamental
		Gil y Luna (2007) Expectativas ciudadanas por servicios de gobierno electrónico
		Sandford (2003) Costos de implementar nuevos sistemas y estructuras
		Chau y Kar (1997) Complejidad de las innovaciones tecnológicas

Fuente: Elaboración propia

Con la clasificación realizada en los cuadros anteriores se ilustra en donde se ubica cada factor que influye en la implementación y gestión de las iniciativas de IIIG mediante TIC; sin embargo con el objeto de organizar la información de una manera más sistematizada, se considera necesario dejar de lado la clasificación de Yang y Maxwell y sólo tomar en cuenta la realizada por Gil-García. Esto porque para efectos de esta investigación no es tan importante saber si un factor se presenta en la dimensión interpersonal, intraorganizacional o interorganizacional pero si es importante destacar el tipo de factor de que se trata (tecnológico, organizacional, institucional o contextual) ya que para futuras investigaciones sobre IIIG mediante TIC que pretendan operacionalizar los factores que influyen en este tipo de iniciativas, podrán usar el modelo multidimensional de Gil-García basado en el marco de la tecnología promulgada. De tal forma que la sistematización quedaría como en la figura 9 de la página siguiente.

Con la identificación teórica de los factores que más influyen en la implementación y gestión de iniciativas de IIIG por medio de TIC, y con la especificación de la manera en

que afectan dichos factores a tales iniciativas, el paso siguiente es operacionalizar dichos factores para poder obtener la estructura y los reactivos del instrumento que se aplicará en campo en el caso estudiado, para después llevar a cabo el análisis de los resultados que se obtengan.

FIGURA 9
Factores que más influyen en la implementación y gestión de iniciativas de Integración interorganizacional de información gubernamental mediante TIC

FACTORES TECNOLÓGICOS	
Compatibilidad o interoperabilidad de las tecnologías de la información utilizadas	(Gil, 2005a); (Yang y Maxwell, 2010); (Pardo y Tayi, 2007); (Cresswell, 2004); (Pérez, 2006); (Landsbergen y Wolken, 2001)
Características de la información y de los datos compartidos	(Gil, 2005a); (Yang y Maxwell, 2010); (Gil y Luna, 2007); (Gil, Chengalur y Duchesi, 2007)
Infraestructura tecnológica utilizada	(Gil, 2005a); (Yang y Maxwell, 2010); (Janssen, Chun y Gil, 2009); (Gil y Pardo, 2005); (Rodríguez, 2004)
Canales de comunicación de la información	(Gil, 2005a); (Yang y Maxwell, 2010); (Welch y Pandey, 2007); (West y Berman, 2001)
Tipo de proyecto	(Gil, 2005a)
Habilidades y experiencia del director del proyecto	(Gil y Pardo, 2005)
FACTORES ORGANIZACIONALES	
Características del proyecto (duración y tamaño)	(Gil, 2005a)
Alineación de los objetivos entre las organizaciones y con el proyecto	(Gil, 2005a); (Gottschalk, 2009); (Brown, 1999)
Entendimiento común de los objetivos	(Gil, 2005a); (Yang y Maxwell, 2010); (Dawes, Bloniarz, Connelly y Pardo, 1999)
Habilidades técnicas del personal	(Gil, 2005a); (Gichoya, 2005); (Norris y Moon, 2005); (Moon, 2002); (Petersen, 2007)
Resistencia al cambio	(Gil, 2005a); (Yang y Maxwell, 2010), (Schwester, 2009)
Recompensas e incentivos	(Yang y Maxwell, 2010); (Welch y Pandey 2007)
Liderazgo	(Yang y Maxwell, 2010); (Lim y Tang, 2008)
Colaboración entre organizaciones	(Gottschalk, 2009); (Sandford, 2003)
FACTORES INSTITUCIONALES	
Presupuesto	(Gil, 2005a)
Recursos humanos, materiales y económicos	(Yang y Maxwell 2010); (Weare, 1999)
Estructura de la organización	(Gil, 2005a); (Yang y Maxwell 2010); (Norris y Moon, 2005); (Melitski, 2003)
Confianza en compartir información	(Gil, 2005a); (Yang y Maxwell 2010); (Duncan y Roehrig, 2005); (AlAwadhi y Morris, 2009)
Percepción de la información como poder y autoridad	(Yang y Maxwell 2010); (Meijer, 2006); (Landsbergen y Wolken, 2001)
El nivel de formalización	(Yang y Maxwell 2010); (Welch y Pandey, 2007); (Gil, Chengalur y Duchessi, 2007)
Orígenes, valores y culturas de las organizaciones	(Yang y Maxwell 2010); (Meijer, 2006)
Redes sociales y planeación	(Yang y Maxwell 2010); (Ho y Fielding, 2001)
Análisis costo-beneficio de compartir información	(Yang y Maxwell 2010); (Gil, Chengalur y Duchessi, 2007)
Apoyo ejecutivo, legislativo, político y de niveles superiores	(Yang y Maxwell 2010); (Gil y Pardo, 2005); (Petersen, 2007)
FACTORES CONTEXTUALES	
Influencias externas sobre el proceso de decisión	(Gil, 2005a)
Poder discrecional de las organizaciones	(Gil, 2005a)
Primacía de los programas que refuerzan conexiones verticales sobre las horizontales	(Gil, 2005a)
Presiones políticas y de agenda gubernamental	(Gil y Luna, 2007)
Expectativas ciudadanas por servicios de gobierno electrónico	(Gil y Luna, 2007)
Costos de implementar nuevos sistemas y estructuras	(Sandford, 2003)
Complejidad de las innovaciones tecnológicas	(Chau y Kar, 1997)

Fuente: Elaboración propia

III. METODOLOGÍA

Antes de entrar de lleno al análisis de los resultados, es necesario explicar de manera puntual cuales fueron los métodos, las técnicas y los criterios que se siguieron para recolectar la información, desde la selección del enfoque que tendría la investigación y la justificación de esa selección, pasando por una breve explicación del caso seleccionado para estudiarlo hasta la selección de los actores a entrevistar y la estructuración del instrumento de recolección de información. Es importante que todo trabajo que contribuye al conocimiento científico deje bien establecida la metodología que siguió para llegar a sus conclusiones, a eso es lo que se le llama replicabilidad de la investigación que es una de las características del método científico. Por ello en este capítulo se desarrolla la metodología empleada en el desarrollo de la tesina, para lo cual se divide en 4 apartados, el primero es sobre el diseño general de la investigación, el segundo se refiere a las variables utilizadas, el tercero toca el tema de los pasos seguidos en la recolección de la información y por último se proporciona un panorama de las características del caso estudiado.

3.1 Diseño de la investigación

De acuerdo con Hernández (2003) y McNabb (2002) cualquier investigación puede ser abordada desde dos enfoques distintos que pueden llegar a ser complementarios, el cuantitativo y el cualitativo, los cuales a pesar de tener similitudes presentan ciertas características particulares que son las que finalmente influyen en la decisión de a cuál enfoque ajustarse, teniendo presente para ello el objetivo de la investigación. El objetivo de esta tesina es claro, saber cuáles factores son los que más influyen y cómo en la implementación y gestión de iniciativas de IIIG mediante el uso de TIC, por lo tanto el enfoque que se le dio es el cualitativo ya que no se buscó probar hipótesis o predecir

eventos, lo que en realidad se buscó fue entender las interacciones sociales y los procesos dentro de un proyecto que involucra a varias organizaciones, el SIIPPG. Por lo tanto, al adoptarse este enfoque se debe tener en cuenta que se está hablando de un método holístico porque considera el todo y no sólo las partes para estudiarlas y que además se involucra de lleno en el objeto de estudio y no fija una distancia con él. (Hernández, 2003; McNabb, 2002)

Una vez definido el enfoque de la investigación es conveniente precisar lo que en palabras de Hernández sería el “alcance de la investigación”, que no es otra cosa que definir el tipo de estudio que se utilizará en la investigación conforme a la estrategia seleccionada. Según Danhke citado por Hernández (2003) existen cuatro tipos de investigación conforme al grado de causalidad que se busque, en un continuo de menor a mayor causalidad el primer tipo es el estudio exploratorio, el segundo es el estudio descriptivo, el tercero es el estudio correlacional y el que tiene el mayor grado de causalidad es el estudio explicativo. Por su parte McNabb (2002) señala que existen tres clases de estrategias en la investigación cualitativa, los estudios explicativos, los estudios interpretativos y los estudios críticos.

El tema que se trata en esta tesina es en realidad un tema poco abordado si tomamos en cuenta que no sólo se refiere a la integración de información mediante TIC sino que esta integración se da entre agencias gubernamentales de distintos sectores, eso es lo novedoso y por ello este tema en concreto está poco estudiado, por lo tanto el tipo de estudio que se adoptó en esta investigación es el exploratorio ya que según Hernández (2003: 115) “los estudios exploratorios se efectúan, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se

abordado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que tan sólo hay guías no investigadas [...] o bien, si deseamos indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas o ampliar las existentes”. Además, a los estudios exploratorios se les relaciona más comúnmente con el enfoque cualitativo de la investigación.

Siguiendo el orden de Hernández, el paso siguiente es definir el diseño de la investigación, el cual consiste en la estrategia que se va a adoptar para obtener la información que se necesita. Esta estrategia tiene mucho que ver con el objetivo y el enfoque de la investigación. De acuerdo a lo que se busca en esta tesina y a la información que se pretendía obtener para ello, el diseño adoptado fue el no experimental ya que no se pretendía establecer relaciones causales sino analizar al SIIPPG tal y como aparece en la realidad, por lo tanto no se requería la manipulación intencional de variables que es la característica principal de las investigaciones experimentales. Ahora bien cualquier diseño no experimental puede ser transversal o longitudinal según si se analiza la información obtenida en un solo momento o en distintos momentos en el tiempo, debido a que la información que se requería analizar del SIIPPG es la de un único momento en el tiempo esta investigación es transversal.

En esta investigación la unidad de análisis es un caso, el SIIPPG. La razón por la cual se decidió tomarlo como unidad de análisis se debe a que el SIIPPG es el único caso existente en México en donde se presenta una integración de información gubernamental mediante TIC entre dependencias de distintos sectores, el cual es el tema que se aborda en esta investigación. Por lo tanto como parte de la metodología para la recolección de la información, se utilizó el método del estudio de caso. Según Hernández puede existir tres

tipos distintos de estudio de caso, el primero es el instrumental que “se utiliza cuando el investigador [...] quiere obtener un mayor conocimiento en un tema específico. El caso estudiado en sí mismo es de interés secundario; examinar el caso mejora la comprensión del fenómeno, no del caso.” (McNabb, 2002: 287). El segundo tipo es el intrínseco, el cual es distinto ya que en este lo que interesa es el caso estudiado *per se*. Por último hay casos colectivos donde lo que interesa es sacar información para ir construyendo todo un cuerpo teórico. De acuerdo a esta clasificación y según el objetivo de esta investigación el estudio de caso que se adoptó es el de tipo instrumental pues no interesa el SIIPPG sino sólo su lógica de operación.

3.2 Definición de variables a ser observadas

De la revisión de literatura se pudieron identificar los factores que más influyen en la implementación y gestión de proyectos de IIIG mediante TIC, estos factores se tomaron para el análisis del SIIPPG. Para llevar a cabo esta tarea fue necesario operacionalizar los factores identificados en la teoría que no es otra cosa que relacionar dichos factores con las características propias del SIIPPG. La necesidad de llevar a cabo esta operacionalización radicó en que conforme a ella se diseñaron las preguntas y el guión de la entrevista que se aplicó a los funcionarios relacionados con el SIIPPG y se definió el sentido de las respuestas que se obtendrían en dichas entrevistas. A continuación se explica la operacionalización de cada uno de los factores identificados en la teoría:

Factores tecnológicos

Compatibilidad o interoperabilidad de las tecnologías de la información utilizadas.- Este factor se refiere a que el software y hardware que se utiliza en la implementación y gestión

del SIIPPG sea compatible con el software y hardware que utiliza cada una de las dependencias involucradas en sus tareas regulares.

Características de la información y de los datos compartidos.- En este factor se engloban dos aspectos, uno tiene que ver con la propia información y se refiere a situaciones como errores, inconsistencias, impuntualidad de los datos que se cargan en el SIIPPG, etcétera; asimismo se refiere a que el formato de la estructura de las bases de datos que se comparten debe ser compatible y congruente. En otras palabras, la información que las dependencias comparten debe apegarse al layout oficial que marca la normatividad.

Infraestructura tecnológica utilizada.- Este factor se refiere a la facilidad y utilidad de la infraestructura tecnológica empleada para operar el SIIPPG, es decir, la facilidad de uso y la utilidad de la herramienta informática con la que las dependencias integran la información de los padrones de sus respectivos programas.

Canales de comunicación de la información.- Este factor tiene que ver con los medios que dentro de las dependencias que participan en el SIIPPG se utilizan para girar instrucciones, tomar acuerdos, llegar a consensos y en general para llevar a cabo procesos de retroalimentación de información relacionada con actividades e insumos para desarrollarlas.

Tipo de proyecto.- Se refiere a si el SIIPPG es un proyecto de nueva creación o simplemente es una ampliación o modificación de un proyecto existente.

Habilidades y experiencia del director del proyecto.- Este factor se refiere básicamente a que el funcionario que administra la herramienta informática del SIIPPG cuente con el perfil, la experiencia y los conocimientos técnicos necesarios para administrar la tecnología que utiliza el SIIPPG.

Factores organizacionales

Características del proyecto.- Este factor se refiere al tamaño del proyecto y a la duración del mismo. En cuanto a tamaño no solo se habla de la parte tecnológica, sino del proyecto en términos organizacionales dentro del gobierno, es decir a cuántas agencias gubernamentales involucra el SIIPPG. En cuanto a la duración en este caso se quiere saber si el SIIPPG está pensado como algo permanente o sólo temporal.

Alineación de los objetivos entre las organizaciones y con el proyecto.- Este factor se refiere a que las dependencias participantes asuman sus actividades dentro del SIIPPG como uno de los objetivos de su propia dependencia, es decir, que el SIIPPG sea para las dependencias involucradas parte de una estrategia del gobierno federal en donde su actuación es parte importante.

Entendimiento común de los objetivos.- Este factor se refiere a la coincidencia en los objetivos que las organizaciones participantes tienen en relación con el SIIPPG, es decir, qué tan coincidentes son los objetivos del SIIPPG como proyecto y los objetivos de las áreas encargadas de su operación dentro de cada una de las dependencias participantes, independientemente de los intereses de cada una de estas áreas o de sus funcionarios.

Habilidades técnicas del personal.- Este factor se refiere básicamente a que los funcionarios que participan en la parte operativa del SIIPPG cuenten con el perfil y los conocimientos para desempeñar las actividades relacionadas con el SIIPPG.

Resistencia al cambio.- Este factor se refiere a que en cada dependencia participante dentro del SIIPPG existen rutinas y procesos bien definidos para desarrollar sus actividades y puede suceder que al momento de asumir la operación del SIIPPG como una tarea más, dichas dependencias hayan tenido que modificar o incluso eliminar y sustituir ciertas rutinas y procesos, lo cual pudo generar ciertos problemas de adaptación en cada una de las áreas involucradas.

Recompensas e incentivos.- Este factor se refiere a los premios o los beneficios que las dependencias consideran que les puede acarrear el compartir la información de sus padrones en el SIIPPG, en términos generales, se refiere a las situaciones o factores que animan a las dependencias a compartir su información.

Liderazgo.- Este factor se refiere al apoyo de los niveles superiores de la SFP y de cada una de las dependencias que participan en el proyecto en cuanto a la difusión, convencimiento y gestión recursos relacionados con el SIIPPG.

Colaboración entre organizaciones.- Este factor básicamente se refiere a las estructuras organizacionales y los arreglos institucionales de las dependencias que participan en el SIIPPG que fomentan o incentivan la colaboración entre organizaciones de distintos sectores de la Administración Pública Federal.

Factores institucionales

Presupuesto.- Este factor se refiere específicamente a las partidas que dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación se destinaron al SIIPPG o en su caso a la disponibilidad de recursos presupuestales para poner en operación al SIIPPG tanto en la SFP como en cada una de las dependencias participantes.

Recursos humanos, materiales y económicos.- Este factor se refiere a la disponibilidad de recursos que las dependencias participantes tienen para operar al SIIPPG, los cuáles pueden ser humanos, materiales y económicos, es decir, se refiere a la disponibilidad de personal, de financiamiento y de tecnología e infraestructura para operar el SIIPPG.

Estructura de la organización.- Dentro de este factor se incluyen varios aspectos, el primero es el grado de autonomía de las organizaciones (qué tanto actúan sin tomar en cuenta a las demás dependencias), el segundo es el tamaño de la organización (por número de presupuesto y de recursos humanos), el tercero es la distribución de sus funciones (cómo se organizan al interior de la organización para desempeñar sus actividades) y el último es la centralización del poder (que tan concentrada en los niveles superiores se encuentra la toma de decisiones).

Confianza en compartir información.- Este factor se refiere a la percepción que las dependencias participantes tienen del uso que le darán a la información de los beneficiarios de sus respectivos programas al momento de compartirla con la SFP, es decir, la confianza

que las dependencias le tienen a la SFP sobre el correcto uso de la información que le proporcionan por medio del SIIPPG.

Percepción de la información como poder y autoridad.- Este factor se refiere a que las dependencias que participan en el SIIPPG tienen información de sus respectivos padrones que a ellas les representa cierta autoridad y poder tal como el número de beneficiarios o el monto total de apoyos que ha otorgado, les representa poder porque suponen que reservar esa información los protege de un mayor escrutinio de la sociedad y por lo tanto de una mayor susceptibilidad a ser señalado por un error.

El nivel de formalización.- Este factor se refiere al entramado de leyes, reglamentos y normas que tratan sobre la colaboración entre organizaciones y al interior de las mismas y sobre el tratamiento de la información, pero en términos generales se puede decir que se refiere a las normas vinculantes y formalmente formuladas que pueden ayudar u obstruir el funcionamiento del SIIPPG.

Orígenes, valores y culturas de las organizaciones.- Este factor se refiere a la cultura y los valores dentro de las organizaciones en relación a las costumbres y prácticas de los funcionarios, en este caso la aceptación de la tecnología por parte de ellos, su mística de trabajo, etcétera.

Redes sociales y planeación.- Se refiere por un lado a las relaciones que se generan entre las organizaciones participantes y al interior de las mismas, por otro lado el proceso de

planeación se refiere la inserción de las organizaciones en estrategias claras de uso de TIC con un objetivo bien definido.

Análisis costo-beneficio de compartir información.- Este factor se refiere al beneficio neto y a la reciprocidad que las distintas agencias del gobierno esperan unas de otras por el hecho de compartir información. En este caso la reciprocidad la valoran sólo en su relación con la SFP mientras que el beneficio neto es producto de la comparación entre las dificultades y los beneficios que son consecuencia directa de la participación en el SIPPG.

Apoyo ejecutivo, legislativo, político y de niveles superiores.- Este factor se refiere a la intervención de los políticos en el congreso y dentro de la propia administración pública, así como de los funcionarios de niveles superiores con el propósito de fomentar y alentar el SIPPG.

Factores contextuales

Influencias externas sobre el proceso de decisión.- Este factor se refiere a la forma en que pueden intervenir en el proceso de toma de decisiones del SIPPG los distintos grupos de interés, funcionarios públicos ajenos al SIPPG y otras jurisdicciones gubernamentales.

Poder discrecional de las organizaciones.- Este factor se refiere a la capacidad de los distintos funcionarios y dependencias para influir en las políticas de cada dependencia y en las actividades de cada una de ellas.

Primacía de los programas que refuerzan conexiones verticales sobre las horizontales.- Este factor se refiere a aquellas iniciativas o programas públicos que le dan prioridad a las relaciones al interior de un mismo sector dentro del gobierno como puede ser el sector salud o el educativo y no le prestan atención a las relaciones que se pueden dar entre agencias de distintos sectores gubernamentales como es el caso del SIIPPG.

Presiones políticas y de agenda gubernamental.- Este factor se refiere a la influencia que ejerce la agenda política a nivel nacional, en la toma de decisiones sobre los proyectos como el SIIPPG así como la influencia en este mismo sentido de los objetivos y fines del gobierno en general.

Expectativas por servicios de gobierno electrónico.- En el caso específico del SIIPPG este factor se refiere a la demanda y necesidad que la administración pública tiene de los servicios que se pueden obtener con el SIIPPG.

Costos de implementar nuevos sistemas y estructuras.- Este factor se refiere a los precios y a las dificultades económicas contextuales que se generan por implementar un proyecto como el SIIPPG no sólo por lo que toca a la parte técnica sino también organizacional.

Complejidad de las innovaciones tecnológicas.- Este factor se refiere a la dificultad que representa para toda la estructura gubernamental implementar un proyecto tecnológico innovador como el SIIPPG, dicha dificultad tiene que ver básicamente con la parte tecnológica.

3.3 Recolección de datos

En el caso de los estudios cualitativos McNabb (2002) menciona que existen tres métodos para recolectar datos que son los más usados en la investigación de la administración pública, la observación la participación y las entrevistas. Estas últimas buscan respuestas sobre algún tema en particular desde la perspectiva y desde la experiencia del entrevistado y en el caso de las investigaciones cualitativas, buscan describir profunda y completamente eventos, situaciones o fenómenos con la finalidad de llevar a cabo un análisis de los datos recolectados para comprenderlos y responder a las preguntas de investigación. En esta Investigación, de acuerdo al objetivo de la misma se ha decidido utilizar las entrevistas como medio de recolección de la información ya que interesaba profundizar en el tema de la integración de información entre agencias gubernamentales de distintos sectores mediante el uso de TIC.

El tipo de entrevista que se utilizó es la semiestructurada, esto es así debido a que de la revisión de literatura se pudo definir una guía de preguntas clasificadas en grandes apartados pero las cuales no se tenían que aplicar de manera irrestricta pues se dejó abierta la posibilidad de introducir otras más durante la aplicación de la entrevista, de esta manera cualquier situación que se pudo haber escapado al momento de definir la guía o incluso, debido a lo novedoso del tema, cualquier dato no contemplado se incluyó como parte de las preguntas dándole mayor alcance a la investigación.

Para seleccionar a los funcionarios que deberían ser entrevistados se emplearon diferentes criterios para los dos distintos escenarios en los que opera el SIIPPG a saber: el primer escenario es el de la UEGDG, es decir, el área que coordina y administra el SIIPPG y que

gestiona la totalidad de la información que se integra al mismo, a esta área se le puede llamar el área coordinadora del SIIPPG. El segundo escenario es el de las dependencias o entidades que proporcionan su información al área coordinadora del SIIPPG, a las cuales se les puede llamar dependencias participantes en el SIIPPG.

Debido a que es conveniente buscar el conocimiento a fondo del SIIPPG en el área coordinadora, para este escenario se decidió entrevistar a todos los funcionarios relacionados con la operación del SIIPPG, es decir, a todos los funcionarios de la UEGDG desde el propio titular hasta el nivel de Subdirección de Área. En lo que respecta al escenario de las dependencias participantes se decidió que, debido al elevado número de dependencias participantes y a que estas no cuentan con un conocimiento tan profundo del SIIPPG, debería aplicársele las entrevistas sólo a una pequeña muestra, la cual fue seleccionada tomando como criterio el tamaño del presupuesto que maneja la dependencia que puede ser grande o pequeño en términos relativos. Se decidió tomar este criterio debido ya que si sólo se hubieran tomado en consideración a las dependencias con presupuesto grande, es posible que, conforme a lo que dice la teoría, se hubieran dejado de observar situaciones que se presentan en organizaciones con presupuestos limitados. De esta forma las dos dependencias seleccionadas en la muestra fueron la Secretaría de Educación Pública (SEP) como la dependencia con presupuesto alto y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) como la dependencia del presupuesto bajo.

Se determinó emplear esta metodología para seleccionar a los entrevistados debido a que se busca obtener el punto de vista desde todas las áreas en los que se desenvuelve el SIIPPG, abarcando desde el nivel jerárquico superior en la coordinación, hasta el nivel de base en la

operación. Si la presente investigación sólo hubiera enfocado en la información obtenida por los mandos medios, hubieran quedado fuera los operadores y con ello una información relevante para el objeto de la investigación; asimismo, si sólo se hubieran entrevistado a los funcionarios de la UEGDG entonces la información relevante de las dependencias que envían su información al SIIPPG no se hubiera analizado.

Los actores clave entrevistados dentro del área coordinadora fueron los siguientes:

- el titular de la UEGDG,
- el titular de la DGACIRE,
- el titular de la DAIE técnica,
- el titular de la DAIE de análisis y confronta,
- el titular de la DIIE, y
- los titulares de las Subdirecciones respectivas (tres elementos)

Los actores clave entrevistados dentro de las dependencias participantes fueron los siguientes:

- el enlace institucional de la SEP y del CDI,
- el enlace operativo de la SEP y del CDI,
- el enlace interno de la SEP y del CDI entre los titulares de los programas y el SIIPPG, y
- personal operativo encargado de recabar información en distintos programas de las dependencias seleccionadas (dos elementos)

Las entrevistas fueron diseñadas para obtener información sobre cinco grandes apartados esenciales para los fines de la investigación. Los grandes apartados fueron los siguientes:

- factores tecnológicos del SIPPG,
- factores organizacionales del SIPPG,
- factores institucionales del SIPPG,
- factores contextuales del SIPPG, y
- beneficios, dificultades y logros de la implementación y gestión del SIPPG.

Dentro de cada uno de estos grandes apartados se contempló incluir preguntas relativas a factores de éxito, áreas de oportunidad, dificultades de implementación y resultados alcanzados con la operación del SIPPG.

Asimismo una tarea más que se abordó en esta investigación fue la de revisar la información contenida en algunos documentos oficiales que se emplean en la operación del SIIPG. Los documentos finalmente revisados fueron el Decreto de Creación del SIIPPG, el Manual de Operación del SIIPPG y el listado de dependencias y de programas que integran su información en el SIIPPG. Esta revisión de documentos se utilizó fundamentalmente para analizar las características del SIIPPG en su operación, definir la estructura de los recursos humanos y para determinar a las dependencias que participan en la gestión del SIIPPG.

3.4 Características del caso estudiado (el SIIPPG)

El Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPPG) de acuerdo a su Decreto de Creación surge como una herramienta de información y análisis de cobertura nacional, que integra y sistematiza la información de los padrones de los programas públicos a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, aunque también se puede integrar y sistematizar la información de los programas de entidades federativas y municipios que así lo decidan. El objetivo principal del SIIPPG, conforme al Decreto de Creación, es facilitar la planeación estratégica, la ejecución eficaz y la evaluación integral de la política distributiva del país, favoreciendo y garantizando en forma progresiva mayor equidad, transparencia, simplificación administrativa, eficiencia y efectividad (DOF, 2006).

Un aspecto muy importante, para el objeto de esta tesina, es que el Decreto de Creación apunta que el SIIPPG fomenta, mediante el uso de TIC, procesos de intercambio de información entre dependencias y entidades que operan programas públicos. Es precisamente a través de una herramienta informática, diseñada especialmente para este caso, la forma en que las distintas dependencias participantes integran la información de los padrones de sus programas en una sola base de datos concentradora. Esta concentración de información ayuda a identificar, analizar y monitorear la concurrencia de recursos. También sirve para verificar que los beneficiarios de los programas correspondan a la población objetivo definida en las disposiciones legales y administrativas aplicables a dichos programas (DOF, 2006).

La administración del SIIPPG está a cargo de la SFP quien se coordina con las distintas dependencias y entidades que integran su información. En este punto es importante señalar que las dependencias y entidades que se encuentran obligadas a integrar su información en el SIIPPG son todas aquellas bajo cuya dirección se encuentran programas públicos que cuentan con padrones o listados de beneficiarios, ya que es precisamente la información de esos padrones o listados la que se integra. Para administrar al SIIPPG la SFP realiza distintas funciones entre las que se encuentra la de requerir a las dependencias y entidades la información de los padrones de los programas así como convocarlas al establecimiento de grupos de trabajo o mesas técnicas para tomar en consenso medidas y definir estándares para el mejor funcionamiento del SIIPPG y de la propia operación de los programas. Asimismo, con la información que integran las dependencias y las entidades la SFP realiza evaluaciones y análisis comparativos que proporcionan a las dependencias y entidades los elementos que les permiten valorar la eficiencia, eficacia, transparencia y correcta aplicación de los recursos de sus programas (DOF, 2006).

Es importante mencionar que toda la información que se integra en el SIIPPG se trata con estricto apego a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, y que es de uso exclusivo para la administración pública, es decir, el público no tiene acceso al detalle de esta información, aunque puede acceder a datos agregados que se desprendan de la misma. Precisamente por lo delicado de la información que se maneja en el SIIPPG por medio de la herramienta informática diseñada para tal efecto, se decidió utilizar mecanismos de seguridad que mediante la asignación de niveles o privilegios de acceso, garanticen que la base de datos del SIIPPG, será consultada por tramos o segmentos (DOF, 2006), esto quiere decir que el acceso al SIIPPG a través de la herramienta

informática sólo se podrá verificar mediante una clave de usuario y una contraseña que será asignada al responsable de la información del padrón correspondiente, y este sólo tendrá acceso a la información que el mismo integró en el SIIPPG.

Por su parte, las dependencias y entidades participantes están obligadas a proporcionar a la SFP la información de sus respectivos padrones, además de participar en los grupos de trabajo o mesas técnicas. Las dependencias y entidades deben garantizar la calidad y la actualización de la información que se integra. Asimismo deben realizar las actividades necesarias para que no existan errores de identificación de cada uno de los beneficiarios de los programas que se encuentran en el SIIPPG, lo cual se lleva a cabo mediante la validación y verificación, ante las instancias correspondientes⁶, de la CURP, el RFC y otras claves que identifican de manera particular a cada uno de los beneficiarios. Las dependencias y entidades que en conjunto integran información en el SIIPPG de más de 90 programas son las 23 siguientes: SAGARPA, SEP, SEDESOL, SALUD, SEGURO POPULAR, SRA, STPS, ISSFAM, ISSSTE, ECONOMÍA, IMSS-OPORTUNIDADES, IMSS, CDI, SEMARNAT, CONACYT, AGROASEMEX, FIRA, SCT, BANSEFI, PEMEX, FINANCIERA RURAL, INMUJERES y el DIF.

Los actores clave en la gestión del SIIPPG se encuentran dentro de la SFP y en las dependencias o entidades que participan integrando su información. Sin embargo también desempeñan un papel importante los funcionarios que son validadores de la CURP y del RFC en SEGOB y el SAT respectivamente, así como los Órganos Internos de Control

⁶ RENAPO en la Secretaría de Gobernación y el SAT en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

(OIC) en las dependencias y entidades quienes se encargan de vigilar el cumplimiento del Decreto de Creación del SIIPPG.

En relación a los actores clave dentro de la SFP, todos ellos forman parte de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental (UEGDG) quien a su vez está subordinada a la Subsecretaría de la Función Pública. Como área responsable exclusiva de la administración y gestión del SIIPPG en la UEGDG se cuenta con la Dirección General Adjunta de Coordinación e Integración de los Resultados de la Evaluación (DGACIRE), la que a su vez se vale de dos Direcciones de Análisis de Información de la Evaluación (DAIE) y una Dirección de Integración de la Información de Evaluación (DIIE). Una de las DAIE se encarga de la parte técnica de la operación del SIIPPG (administración de la herramienta informática), otra se encarga de elaborar los análisis y las confrontas de información, mientras que la DIIE se encarga de gestionar el envío de información y de atender a distintas observaciones técnicas de las dependencias que integran información en el SIIPPG. Cada dirección cuenta con un subdirector que auxilia en sus respectivas tareas.

De acuerdo al Manual de Operación del SIIPPG, la UEGDG y su personal son responsables son las siguientes actividades: a) administrar la herramienta informática así como la información integrada de las dependencias y entidades, b) proporcionar a los enlaces institucionales y operativos las claves para el acceso al SIIPPG, c) gestionar ante las dependencias y entidades el registro de información de padrones en el SIIPPG, d) identificar duplicidades o concurrencia de beneficiarios, e) convocar y organizar mesas técnicas y f) comunicar al enlace institucional los resultados de la evaluación y análisis de los padrones. (DOF, 2011)

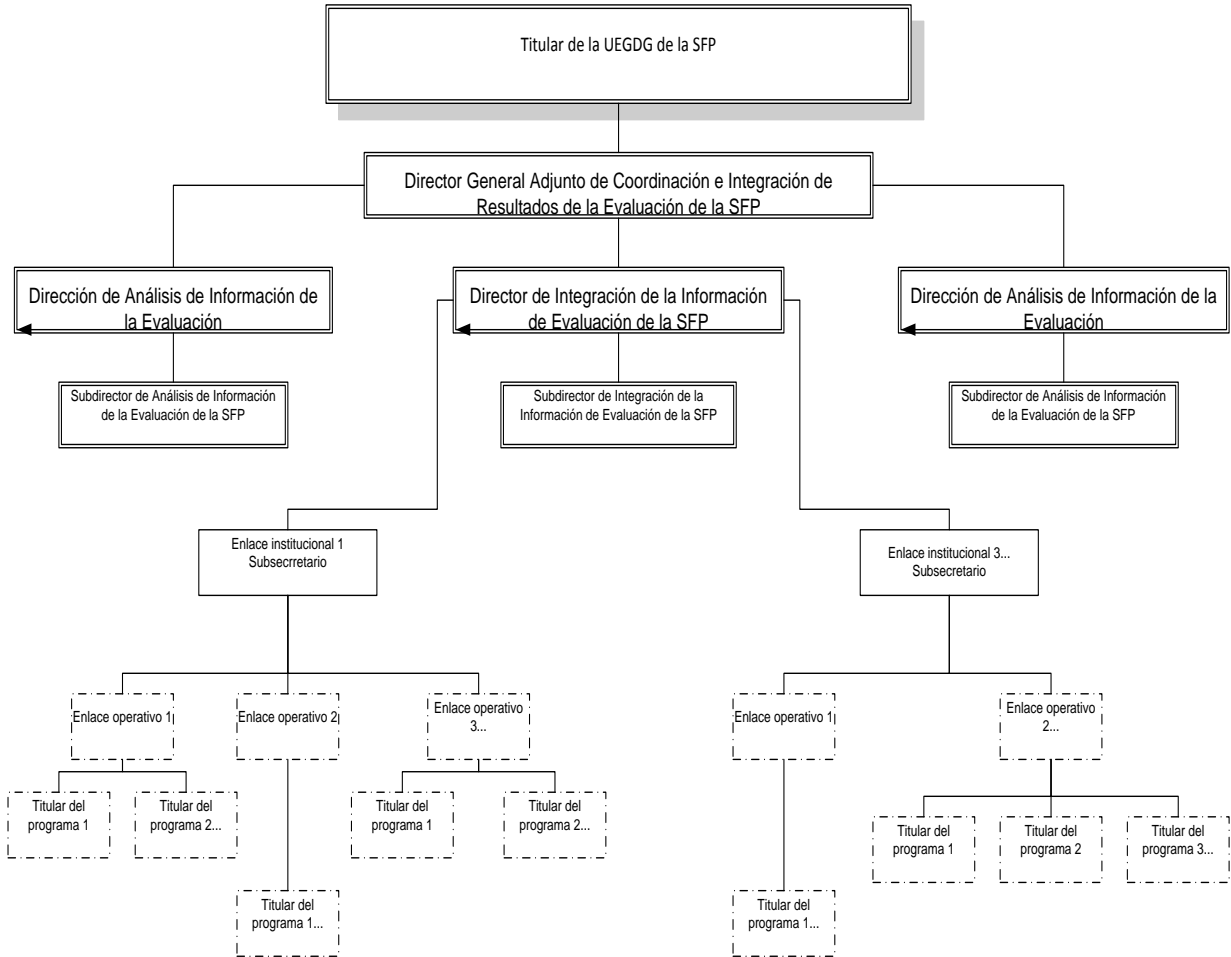
En cuanto a los actores clave en las dependencias y entidades participantes, cabe señalar que estas pueden tener a su cargo uno o varios programas públicos. La manera en que se relacionan con la SFP es por medio de dos tipos de enlaces, uno institucional y otro operativo. En lo que se refiere al enlace institucional, de acuerdo al Manual de Operación del SIIPPG (DOF, 2011) este debe ser un funcionario público de nivel inmediato inferior al del titular de la dependencia o entidad quien lo designará mediante oficio. Puede existir un enlace institucional por dependencia o se puede nombrar uno por cada programa que administren y operen dichas dependencias según convenga. Por su parte el enlace operativo es un funcionario designado por el enlace institucional quien deberá tener nivel de director general, pero no podrá tener nivel inferior al de director general adjunto u homólogo. Al respecto el Manual (DOF, 2011) estipula que un enlace operativo integrará información del programa o programas que le correspondan es decir un solo enlace puede hacerse cargo del padrón de varios programas. Los enlaces operativos son los únicos acreditados con sus claves de usuario y contraseñas a ingresar y administrar la herramienta informática en sus respectivas dependencias.

Ahora bien, al interior de cada dependencia o entidad el enlace institucional se entiende con su enlace operativo para efectos de recabar y administrar la información que se integrará en el SIIPPG, en tanto que el enlace operativo es quien se entiende con el titular del programa o programas que están bajo su responsabilidad para recabar la información de los padrones de dichos programas e integrarla en el SIIPPG previa validación del CURP o RFC de los beneficiarios que aparecen en el padrón. De tal forma que conforme al Manual de Operación del SIIPPG (DOF, 2011), el enlace institucional será responsable de lo siguiente:

a) establecer las estrategias, metas y planes de trabajo que permitan mejorar la calidad en la integración de la información, b) validar la información que será incorporada al SIIPPG, c) entregar a la UEGDG, los avances y resultados acordados en las mesas técnicas, d) participar en las mesas técnicas, e) verificar que todos los procesos de información en el SIIPPG, se realicen de conformidad con la normatividad aplicable, f) validar la CURP de los beneficiarios personas físicas de forma trimestral y para el caso de personas morales, validar el RFC, g) Informar a la UEGDG respecto de cualquier aspecto que se relacione con la operación y funcionamiento del SIIPPG y los padrones de programas.

Por su parte el enlace operativo será responsable de realizar, entre otras, las siguientes actividades: a) integrar el padrón de los programas que correspondan, b) proporcionar al enlace institucional la información de los padrones para su validación, c) registrar en el SIIPPG la información de los padrones de programas, d) verificar que los procesos internos de integración de información se realice con apego a la norma, e) informar del cumplimiento de los acuerdos de las mesas técnicas, f) informar a la UEGDG y al enlace institucional las actualizaciones que se realicen, g) participar en las mesas técnicas, h) implementar, con RENAPO las estrategias para corregir los campos de la CURP, así como aplicar los mecanismos para la validación del RFC de las personas morales, i) informar a la UEGDG de cualquier aspecto que relacionado con el SIIPPG, y j) informar a la UEGDG los resultados en materia de identificación de concurrencias o duplicidades. En la figura 10 se esquematiza la participación de los actores relevantes del SIIPPG:

**FIGURA 10
ESQUEMA DE OPERACIÓN DEL SIPPG**



Fuente: Elaboración propia con datos del Decreto de Creación y del Manual.

Antes de cerrar este apartado, un aspecto importante que se debe señalar es que aunque parezca que el SIPPG, más que buscar una integración o intercambio voluntario de información, es una iniciativa de IIIG con una lógica normativa y de control en el cual se le da fuerza a una secretaría para que pueda obligar a distintas dependencias a integrar su información, en realidad este sistema se trata de una iniciativa que combina ambas características. Por un lado existe un decreto que obliga a distintas dependencias de la

Administración Pública Federal a integrar su información en el SIIPPG que es administrado por la SFP, por otro juega un papel fundamental la voluntad de las dependencias para compartir su información ya que existen mecanismos institucionales que pueden utilizar las dependencias para no integrar su información a pesar de la existencia del decreto. Además la normatividad del SIIPPG señala que cualquier programa de las entidades federativas que quiera de manera voluntaria integrar su información en este sistema podrá hacerlo, por lo tanto el sentido volitivo está presente en el SIIPPG.

IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS

En este capítulo se vaciarán los resultados obtenidos en la aplicación de las entrevistas a los funcionarios involucrados en la administración y gestión del SIIPPG. El propósito del capítulo es contar con los elementos para realizar el análisis de los factores que más influyen en la implementación y gestión de una iniciativa de integración de información mediante el empleo de TIC en un caso en el que participan organizaciones de distintos sectores del gobierno. El análisis de los resultados de las entrevistas aplicadas se llevará a cabo sujetándose al esquema utilizado en la revisión de literatura, es decir, en primer lugar se analizarán los resultados relacionados con los factores tecnológicos, en segundo lugar los resultados de los factores organizacionales, en tercer lugar los resultados de los factores institucionales y en cuarto lugar los resultados de los factores contextuales. Asimismo se agrega un apartado de los logros, beneficios y retos que hasta el momento se han presentado en el SIIPPG y finalmente se muestran sus aciertos y sus áreas de oportunidad.

4.1 Resultados de los factores tecnológicos

Aspectos relacionados con la tecnología utilizada

El SIIPPG utiliza una herramienta informática para recibir la información de los padrones de las distintas dependencias de la administración pública obligadas a ello. Antes de la implementación de dicha herramienta las dependencias mandaban a la Secretaría de la Función Pública (SFP) la información de sus padrones en discos compactos y quien se encargaba de cargar toda esa información en un sistema de integración era el área responsable de administrar actualmente la herramienta dentro de la SFP. Sin embargo, a partir de 2011 entró en funcionamiento la herramienta comentada, la cual fue el resultado de la necesidad de la SFP de contar con una base de datos robusta y un medio de

comunicación seguro con las dependencias. Entre otras cosas la herramienta permite que la información de los padrones se pueda cargar en un solo sistema desde las mismas dependencias involucradas.

La mayor parte de los entrevistados coincidió en que la herramienta informática es de muy fácil uso y por ello la habilidad que se necesita para operarla es muy elemental, incluso con tener conocimientos básicos de informática se puede administrar. En el mismo sentido, señalan que la capacitación necesaria para hacer uso de la herramienta es muy sencilla y rápida, algunos de los entrevistados comentaron que con un solo día de capacitación se aprende a utilizar la herramienta para cargar la información. En la facilidad en el uso de la herramienta coinciden los funcionarios de la SFP encargados de realizar los análisis y la administración de toda la información integrada, ya que de acuerdo a los entrevistados en la SFP, la utilidad de la herramienta radica en la posibilidad de tener un sistema de fácil uso para el área analista que es quien genera los informes y los reportes, además es útil porque se cuenta con un sistema que concentra un gran volumen de información con una periodicidad muy puntual (cada tres meses).

Una característica más de la herramienta informática, es el hecho de que es interoperable en las organizaciones de la administración pública, es decir, la herramienta tiene la característica de poder utilizarse en cualquier dependencia sin la necesidad de realizar adecuaciones en su infraestructura tecnológica. Incluso un entrevistado de los niveles superiores señaló que el propio Decreto de Creación del SIPPG obliga a la SFP a que la herramienta que se diseñe para la gestión de la información debe ser interoperable en todas las dependencias de la administración pública. Asimismo, un entrevistado indicó que se le

solicitó a la empresa que diseñó la herramienta que su software se adaptara al formato y a la tecnología que tiene el área encargada de administrar el SIIPPG en la SFP. En el mismo sentido apunta lo dicho por uno de los entrevistados en relación a que para el caso de las dependencias participantes, estas no tienen que administrar el SIIPPG ya que sólo no tienen que entrar en internet y desde ahí ingresar a la aplicación para cargar su información, es decir, los sistemas no necesitan ser interoperables para integrar la información ya que esto se realiza por medio de un portal en internet.

En relación al encargado de administrar la herramienta informática dentro de la SFP, esta tarea recae en la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental (UEGDG), en específico en la Dirección de Análisis de la Información de la Evaluación (DAIE) que realiza actividades técnicas, cuyo titular es un funcionario con estudios profesionales en informática y es quien se encarga de interactuar con el proveedor de la herramienta en conjunto con el área de TIC de la SFP. Este funcionario ya tiene experiencia en la administración de un proyecto parecido al SIIPPG y esta situación junto con su perfil profesional fue lo que decidió que fungiera como administrador de la herramienta.

Un entrevistado de nivel superior señaló que aunque existen muchas circunstancias que las dependencias aducen como obstáculos para lograr la coordinación entre sus propios programas, la SFP no cesa en la sensibilización de las dependencias y en alentarlos a incluir medidas al respecto en sus reglas de operación. Una característica positiva del SIIPPG es que en su Manual de Operación existe la obligatoriedad de que los participantes señalen las dificultades a las que se enfrentan con el propósito de que se atiendan y se puedan solucionar en caso de que sea posible.

Aspectos relacionados con los datos

Por otro lado, El lenguaje en que se encuentra la base de datos que integra el SIIPPG es el de Oracle y el objetivo de esta herramienta informática es precisamente que los programas obligados a integrar su información en el SIIPPG puedan contar con un instrumento que les permita cargar la información de sus padrones en un archivo plano con formato “txt”. Esta característica en cuanto al formato utilizado, permite la transformación de los formatos originales de los padrones de cada dependencia al formato que maneja el SIIPPG (“txt”) de una manera muy rápida y sencilla. La importancia de que la información se cargue en formato “txt” consiste, según los entrevistados, en que es un formato que prácticamente es utilizado en todas las dependencias de la administración pública, es decir, es un formato muy común.

La información y los datos que se integran en la herramienta pueden ser alfanuméricos, se encuentran distribuidos en campos y cada uno de ellos debe ir separado y contener los valores que el Manual de Operación del SIIPPG describe. Al respecto un entrevistado mencionó que en la publicación del nuevo Manual del SIIPPG se mejora la estructura para integrar la información. Antes era de 30 campos ahora es de 48 aunque en realidad se redujeron de 30 a 22 y el resto de campos están relacionados con la nueva norma técnica del INEGI para los domicilios, que obliga a que todas las dependencias observen su uso, entre ellas la SFP y hay dos campos relacionados con los datos biométricos para la credencial única de identificación, a la que la SFP se está adelantando. En este punto es importante resaltar que el SIIPPG no requiere crear nuevos campos para cubrir la

información que necesita sino que utiliza los ya existentes en el gobierno federal tales como los del SAT, RENAPO e INEGI, esto facilita la implementación y la gestión del SIIPPG.

La herramienta informática facilita la tarea de detectar errores u omisiones cuando cada dependencia no se ajusta a la forma y estructura de información que se señala en el Manual de Operación del SIIPPG ya que la propia herramienta al momento de cargarse la información emite en automático un rechazo y las observaciones correspondientes sobre los errores para que se subsanen y se vuelvan a cargar.

Aspectos relacionados con la operación técnica del SIIPPG

De acuerdo a algunos de los entrevistados, se tuvo la necesidad de licitar el diseño y la implementación de la herramienta informática debido a que la SFP trabajó muy de cerca con expertos en TIC y no encontraron en el mercado una herramienta que cumpliera con los objetivos y las funciones marcadas en el Decreto de Creación del SIIPPG. Después de la licitación se firmó un contrato con la empresa ganadora en donde se especificaban los entregables que debía cumplir, además de que debería ser supervisado por el área de TIC y por la UEGDG. El SIIPPG y su herramienta informática pasaron a ser propiedad de la Administración Pública Federal.

En el contrato se estableció la forma en que se debían llevar a cabo las tareas y ahí se definió que se debía tener un tiempo como garantía para verificar el adecuado funcionamiento de la herramienta y poder atender cualquier imprevisto que surgiera, así como darle el mantenimiento necesario, entendiéndose por ello las actualizaciones de las licencias de las herramientas y programas utilizados. Durante el tiempo que duró la garantía

que fue de un año la empresa y la SFP trabajaron en conjunto lo cual no generó costos adicionales. Asimismo, en la propia UEGDG se previó que posterior al vencimiento de la garantía existieran recursos para que la herramienta pudiera seguirse actualizando y quien viniera a trabajar con ella no se quedara con una herramienta trunca sin posibilidad de actualizarse.

El SIIPPG opera por medio de un administrador en la SFP y enlaces institucionales y operativos en las dependencias que integran su información. Los enlaces operativos son los funcionarios autorizados para cargar información en la herramienta, por lo cual se les asigna un usuario y una contraseña de acceso. Cada enlace operativo tiene relacionado una serie de programas que son los que le corresponden y al momento en que el usuario entra tiene la opción de analizar solamente los programas a su cargo. Si cada enlace operativo desea analizar a los demás programas que no le corresponden tendrá restricciones, es decir, cada usuario tiene un perfil de uso y de análisis de la información.

Cada dependencia puede solicitar un análisis al SIIPPG de la información de otras dependencias, pero para ello se requiere una solicitud fundada y motivada. La UEGDG es quien se encargará de gestionar los permisos y de realizar el análisis directamente. Un ejemplo de una solicitud de análisis, es el caso de que una entidad federativa quisiera determinar los beneficiarios de salud que tiene en su territorio que también están en el Seguro Popular, en ese caso la entidad federativa debe hacer una solicitud fundada y motivada a la UEGDG para que realice ese análisis, la cual lo lleva a cabo y lo hace del conocimiento del solicitante pero sin darle acceso a la base del Seguro Popular ni a datos que no se solicitaron.

En cuanto a la relación estrictamente técnica entre el SIIPPG y los programas que integran su información, los entrevistados señalan que desde que inició la operación de la herramienta, se brindó por parte de la SFP una capacitación general en donde participaron todos los involucrados, además de que se han estado llevando a cabo capacitaciones particulares con distintas dependencias y funcionarios que lo solicitan. Las capacitaciones se llevan a cabo a iniciativa del enlace operativo de la dependencia respectiva, él fija lugares y fechas. Ahora bien, los representantes de los programas que comparten información señalan que en realidad la capacitación para ellos hasta ahorita ha consistido en informaciones muy generales por ejemplo de los campos que se deben llenar y en qué consiste la herramienta, pero en realidad no les han enseñado a administrarla. Los titulares o el personal de los programas que participan en el SIIPPG actualmente sólo tienen conocimiento sobre la herramienta y no tienen forma de ingresar a la misma ya que no cuentan ni con la clave de usuario ni con la contraseña correspondiente, eso sólo lo tiene el enlace operativo.

La herramienta ha representado hasta ahora un mecanismo que le facilita a los enlaces operativos, llevar a cabo las actividades a las que el SIIPPG los obliga. Sin embargo esta facilidad no se traslada al nivel del titular del programa debido a que este no tiene acceso a la herramienta, por lo tanto la forma en que reportan la información a los enlaces operativos es exactamente igual con o sin herramienta. Cada programa manda su información al enlace operativo para que valide la CURP o el RFC de los beneficiarios ante RENAPO o SAT respectivamente y si hay errores se les regresa para subsanarla, a menos que sean errores que se puedan subsanar sin llegar hasta el lugar de origen de la información. Una vez

validados todos los registros el paso siguiente es que el enlace operativo carga la información y si hay errores la propia herramienta rechaza la carga y manda un reporte de errores que para subsanarlo se sigue la misma lógica que en el caso de la CURP y RFC de los beneficiarios.

Por último la mayor parte de los entrevistados coincidió en las características que convierten al SIIPPG en un proyecto útil. En general se ha tenido una muy buena opinión de la herramienta por parte de los usuarios. Para uno de los entrevistados la utilidad del SIIPPG radica en que con los análisis de información, las dependencias mejoran la operación de los programas que finalmente llegan a los ciudadanos además de que da la posibilidad de reasignar recursos al detectar duplicidades en los programas.

Para uno de los funcionarios entrevistados en las dependencias que integran información en el SIIPPG, la utilidad del proyecto radica en que muestra las áreas de oportunidad para mejorar las políticas, por ejemplo, el simple hecho de revisar los padrones y confrontar los datos y la información permite detectar que las Reglas de Operación (ROP) no están bien hechas o tienen omisiones, de entrada ahí están las áreas de oportunidad en detectar errores de las ROP.

4.2 Resultados de los factores organizacionales

Aspectos relacionados con la estructura y los recursos del SIIPPG

Debido al alto número de programas participantes, las características organizacionales de las dependencias que integran información en el SIIPPG es diversa, algunas de ellas tienen estructuras enormes mientras que otras las tienen muy pequeñas. Por lo tanto en este

apartado no se tocan a fondo los resultados de las entrevistas que se refieren a las características organizacionales de cada una de las dependencias participantes, sino sólo las del área coordinadora del SIIPPG en la SFP. Asimismo, hay que recordar que para esta tesina se seleccionan para realizar entrevistas dos dependencias de las veintitrés que participan en el SIIPPG, por lo tanto los datos sobre las características organizacionales de las dependencias deben tomarse como totalmente válidos sólo para las que participaron en las entrevistas y no para todas, aunque tal y como se mencionó en el capítulo de la metodología, es justo decir que con el propósito de que los resultados tuvieran una representatividad alta se decidió aplicarlas en una dependencia grande por tamaño de presupuesto (SEP) y en otra pequeña (CDI). Dicho lo anterior en los siguientes párrafos se observarán los resultados de las entrevistas en lo referente a los factores organizacionales que más influyen en la implementación y gestión del SIIPPG.

En primer lugar, de las respuestas de los entrevistados se logró determinar la ubicación del SIIPPG dentro de la estructura organizacional de la Administración Pública Federal de la siguiente manera: en primer término se encuentra la SFP, a la cual está subordinada la Subsecretaría de la Función Pública, a la que a su vez se encuentra subordinada la UEGDG, de quien depende la Dirección General Adjunta de Coordinación e Integración de Resultados de la Evaluación (DGACIRE), la cual es el área encargada de la gestión de la información que se integra en el SIIPPG y de la operación de la herramienta informática. Esta área cuenta con tres Direcciones de Área, seis Subdirecciones y sólo una Jefatura de Departamento. En total se está hablando de alrededor de cincuenta elementos de recursos humanos en toda la UEGDG.

Pasando a las características estructurales de las dependencias donde se aplicaron las entrevistas se observa que existen marcadas diferencias entre las dos. Así por ejemplo en la dependencia grande la Unidad cuyo funcionario funge como enlace institucional ante el SIIPPG tiene a su cargo cuatro Direcciones Generales entre las que se encuentra la Dirección General cuyo titular es el enlace operativo ante el SIIPPG. Esta dirección cuenta con alrededor de cincuenta elementos de recursos humanos sin embargo la unidad de la que forma parte cuenta con alrededor de trescientos elementos. En esta dependencia el número de programas que integran información en el SIIPPG es de catorce. Por su parte en la dependencia pequeña la Coordinación cuyo titular funge como enlace institucional tiene a su cargo cinco Direcciones de Área entre las que se encuentra aquella cuyo titular es el enlace operativo. Esta Dirección de Área cuenta solamente con ocho elementos de recursos humanos. En esta dependencia el número de programas que integran información en el SIIPPG es de siete. En este punto es importante agregar que además de ser menos programas, el número de beneficiarios de estos es mucho menor que el número de beneficiarios de los programas de la dependencia grande.

En cuanto a la parte de los recursos humanos que en uno y otro caso se destinan a ocuparse de la administración del SIIPPG, los entrevistados respondieron en la dependencia grande sólo tres elementos se encargan de la administración y gestión del SIIPPG y obviamente reciben la información de los catorce programas que se encuentran participando. En el caso de la dependencia pequeña sólo un elemento se encarga de estas tareas y también recibe información de los siete programas que participan. Cada programa tiene un enlace que se encarga de enviar la información al enlace operativo de la dependencia correspondiente. Llama la atención que es una proporción muy pequeña de recursos humanos los que en

cada dependencia participan en el SIIPPG, sin embargo al hablar de proporciones esta es mayor en la dependencia pequeña que en la grande, por lo tanto las dependencias pequeñas distraen más recursos humanos en la operación del SIIPPG que las dependencias grandes, aunque en ambos tipos de dependencias se comentó que las actividades del SIIPPG son extraordinarias ya que tienen en sus respectivas funciones muchas otras actividades a las que se dedican.

Otro punto importante que se pudo rescatar en las entrevistas es que el tamaño de los programas no está correlacionado con la facilidad de integrar la información para mandarla al enlace operativo sino más bien esto está relacionado con las plataformas tecnológicas de cada uno de los programas. En lo tocante a los recursos económicos que se requieren para poner en operación al SIIPPG, los entrevistados respondieron tanto en el área coordinadora como en las dependencias participantes que se cuenta con el suficiente apoyo presupuestal para cumplir con las metas y objetivos. En las dependencias participantes se comenta que debido a las características técnicas de la herramienta y del SIIPPG no es necesario asignar recursos especiales para su administración.

Aspectos relacionados con los recursos humanos del SIIPPG

En lo que respecta a la contratación de personal, los entrevistados comentaron que en la SFP que el 100% de los funcionarios que laboran en la DGACIRE son contratados mediante el servicio profesional de carrera y para su separación y sus rotaciones se rigen bajo el sistema de esta modalidad de contratación. En cuanto al perfil de los funcionarios que laboran en la DGACIRE, comentaron que todos los que están involucrados en el

SIIPPG tienen como mínimo la licenciatura terminada con título profesional, y existen pocos funcionarios que cuentan con un posgrado.

En relación a los conocimientos en TIC que deben tener los funcionarios involucrados en el SIIPPG, las entrevistas arrojaron el resultado de que no están obligado a ser expertos en esta materia ya que no es un requisito del cargo puesto que son sólo administradores de un sistema que ya está generado por un proveedor. Sin embargo se pudo observar que a pesar de no estar obligados, prácticamente todos los involucrados en el SIIPPG tienen conocimientos sobre TIC ya que la naturaleza de sus actividades los obliga a estar actualizados en ello.

En cuanto a los conocimientos de la herramienta informática del SIIPPG, en el caso particular de la DGACIRE la mayoría de los funcionarios caminaron con el desarrollo de dicha herramienta, por lo tanto están muy actualizados en su conocimiento, tanto así que son ellos los que dan la capacitación a los enlaces operativos. Para el caso de las dependencias que integran su información en la herramienta, los funcionarios que están involucrados con la misma se capacitaron para administrarla, sin embargo los entrevistados mencionaron que la capacitación sólo se la dan a los enlaces operativos y sus respectivos asistentes. Los funcionarios de los programas que mandan su información al enlace operativo dentro de cada dependencia sólo reciben una plática para que tengan un conocimiento muy general sobre la herramienta.

Aspectos relacionados con la comunicación y la cooperación dentro del SIPPG

En relación a los canales de comunicación que se presentan en el contexto del SIPPG, los entrevistados respondieron que se observan tres distintos escenarios, uno relativo a los canales de comunicación dentro de la DGACIRE, otro a los canales de comunicación entre la SFP y las dependencias participantes y el último relativo a los canales de comunicación al interior de dichas dependencias. En el primer caso los entrevistados comentaron que la comunicación dentro del área se da por medio de oficios, correos electrónicos y reuniones de trabajo además de existir un acercamiento muy estrecho entre todos los miembros del equipo. Asimismo se realizan reuniones en cada dirección de área en donde se tratan dos temas, uno sobre problemática en la integración de padrones y otro sobre aspectos técnicos.

En el escenario de los canales de comunicación entre la SFP y las dependencias participantes existen las mesas técnicas que básicamente consisten en reunir con la DGACIRE a los enlaces operativos de las dependencias con el propósito de llegar a acuerdos, dichas mesas técnicas se realizan cada tres o cuatro meses aunque se pueden llevar reuniones especiales entre la SFP y cada dependencia. Por último, los canales de comunicación dentro de las dependencias participantes se dan por medio de correo electrónico, oficios, de manera directa y también por reuniones, las cuales se llevan a cabo para recibir opiniones y tomar acuerdos que se presentarán por los enlaces ante la SFP en las mesas técnicas. Los titulares de los programas no tienen contacto en las mesas técnicas esto es exclusivo de los enlaces operativos, aunque podrían participar directamente si en sus dependencias decidieran darle la categoría de enlaces operativos.

En relación a la cooperación dentro de la DGACIRE, algunos entrevistados señalaron que se observa que existe una muy buena relación entre los responsables y un gran espíritu de cooperación, lo cual permite hacer de muy buena manera el trabajo. Mencionaron que debido a que el SIIPPG es un sistema dinámico el trabajo entre las áreas debe hacerse en estrecha colaboración y cooperación. En cuanto a la cooperación que se presenta al interior de las dependencias participantes, esta puede variar de institución a institución, sin embargo hay muchas coincidencias. Así por ejemplo, en las dependencias los entrevistados manifestaron que los titulares de los programas auxilian en las labores que tienen que ver con el SIIPPG, y para ello se hacen solicitudes de información por oficio a partir del director general, quien es el enlace operativo, es por eso que el cargo de quien funge como enlace operativo tiene la facultad de coordinarse con otras áreas u organizaciones. Por otro lado, los directores que desempeñan el papel de enlace operativo en cada una de las dependencias fueron seleccionados para realizar esta actividad no por casualidad sino debido a que estas áreas ya tienen una experiencia en actividades relacionadas con el SIIPPG tales como mecanismos para obtener la CURP o participación en formación de padrones al interior de su dependencia.

Aspectos relacionados con la toma de decisiones dentro del SIIPPG

Según los entrevistados, dentro de la DGACIRE no puede decirse que exista un área que tome el liderazgo de las iniciativas del SIIPPG sino que es un trabajo en equipo en donde, por supuesto, se realiza un trabajo de planeación y de programación e incluso de atención a cada una de las actividades, las cuales surgen de las iniciativas de una u otra área. Lo que sucede es que de acuerdo al tipo de actividad desarrollada relacionada con el SIIPPG, cada área asume la responsabilidad respectiva, así por ejemplo, en la gestión ante las

dependencias para la integración de información la responsabilidad la asume la DIIE, mientras que la responsabilidad en los aspectos técnicos lo asume la DAI que administra la herramienta. Sin embargo si se busca encontrar quien asume la responsabilidad de todas las actividades del SIIPPG, entonces este papel lo asume el titular de la DGACIRE y obviamente el titular de la UEGDG

En cuanto a las decisiones dentro de la DGACIRE, los entrevistados comentaron que estas se toman de manera grupal, participando todas las áreas involucradas y los criterios a los que se sujetan para dicha toma de decisiones son los que se encuentran en la reglamentación del SIIPPG, en particular en el Decreto de Creación y el Manual de Operación, en este último se establecen los procedimientos específicos y las responsabilidades, por lo tanto abarca cualquier tipo de criterio para la toma de decisiones. Por su parte, las dependencias que participan en el SIIPPG además de tomar sus decisiones apegándose al Decreto y al Manual, también deben observar lo establecido en sus respectivas Reglas de Operación.

Ahora bien, las decisiones entre la SFP y las dependencias participantes en el marco del SIIPPG se toman en las mesas técnicas siempre bajo la observancia estricta de la norma. Es decir, tanto el Decreto como el Manual son exhaustivos en cuanto a los criterios que se deben seguir en la toma de decisiones, sin embargo para ciertas situaciones específicas tales como nombramientos de enlaces, fechas, plazos y metas entre otras, las decisiones se toman en conjunto entre la SFP y las dependencias participantes dentro de las mesas técnicas y en ocasiones en reuniones particulares. En lo que respecta a las decisiones hacia el interior de las dependencias que participan en el SIIPPG, quien toma la iniciativa es el enlace

operativo correspondiente, sin embargo en estos casos también se toman decisiones en conjunto por medio de reuniones entre el enlace operativo y los titulares de los programas. Las decisiones que se toman relacionadas con el SIIPPG se refieren a fechas y metas de cumplimiento, se acuerda en el área y se proponen al enlace operativo para llegar a acuerdos, por último éste las propone en la SFP.

De acuerdo a los entrevistados, en la SFP la participación de los funcionarios de los niveles superiores es elemental para la implementación y gestión del SIIPPG. El sistema fue autorizado y tiene el visto bueno del Secretario de la Función Pública, asimismo el titular de la UEGDG así como el titular de la DGACIRE participan en la toma de decisiones. Incluso un entrevistado de alto nivel mencionó que fue debido al apoyo del Secretario y del Subsecretario que se pudo presupuestar de manera rápida la herramienta informática para operar el SIIPPG. En las entrevistas se pudo observar que el titular de la UEGDG se involucra siempre, encabeza todas las reuniones de las mesas técnicas y da seguimiento puntual semana a semana del avance de integración y de cumplimiento de metas y objetivos.

En las dependencias involucradas en el SIIPPG la participación de los niveles superiores no es tan necesaria ya que en este caso la participación se da sobre todo a partir del nivel de Dirección General hacia abajo y sólo porque este nivel es el que se requiere para ser enlace operativo, por lo tanto el director general se ve obligado a participar. Lo mismo sucede en el caso de los enlaces institucionales cuyo titular debe tener de manera obligatoria el nivel de Subsecretario. Sin embargo, en la dependencia grande informaron que el secretario del

ramo ha mandado circulares relacionadas con el apoyo al SIIPPG, además de que él nombra a los enlaces

Aspectos relacionados con los objetivos del SIIPPG

En lo que respecta al objetivo de la UEGDG, los entrevistados señalaron que consiste en evaluar el desempeño de las dependencias de la Administración Pública Federal y su función es dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos de cada una de las dependencias. Por su parte, el objetivo de la DGACIRE está más enfocado a los programas del gobierno federal y su función es vigilar que los recursos de las dependencias destinados a los programas se estén ejerciendo de manera eficiente de tal forma que no se dupliquen. El SIIPPG es parte de los componentes de la DGACIRE para alcanzar su objetivo, en este sentido, el objetivo de las Direcciones de Área que están integradas en la DGACIRE se puede resumir de la siguiente manera: gestionar, concentrar, analizar y difundir información de padrones de las dependencias con el propósito de eficientar los recursos de los programas.

En el caso de las dependencias participantes, el objetivo es muy variado, sin embargo en lo que coinciden es en los objetivos de las respectivas Direcciones Generales cuyo titular es enlace operativo, así por ejemplo en la dependencia grande uno de los objetivos de la Dirección General consiste en integrar información de padrones de los distintos programas para usarla internamente en sus actividades, además de que esta misma área trabaja conjuntamente con el RENAPO en una estrategia para que todos los beneficiarios de los programas tengan actualizada su CURP, es decir, el objetivo de esta área no es distinto al objetivo del SIIPPG. Algo muy parecido sucede en el caso de la dependencia pequeña en

donde el objetivo del área del enlace operativo no es solamente integrar información de los distintos programas aunque si es una de sus actividades primordiales.

Debido a las características de los objetivos que tienen las Direcciones Generales cuyos titulares son enlaces operativos en las dependencias participantes, la compatibilidad con el objetivo del SIIPPG es muy grande. Los entrevistados en las dependencias participantes señalaron que debido a esta compatibilidad de objetivos no es necesario tener un área específica para operar el SIIPPG ya que la infraestructura y las capacidades técnicas se tienen y las actividades son compatibles. Asimismo existen algunos programas que además de integrar información en el SIIPPG deben también integrarla en otros sistemas, por lo tanto las actividades del SIIPPG no representan un doble esfuerzo para el área pues ya tienen la información, el único problema que habría es que en algunas ocasiones hay que cambiar el formato para cada uno de los sistemas, pero debido a eso se procura que la base tenga un formato muy general. En cuanto a la compatibilidad de objetivos entre las dependencias que participan en el SIIPPG, se pudo observar en las entrevistas que, debido a las características del sistema, no es necesario que exista dicha compatibilidad.

Aspectos relacionados con la participación de áreas externas al SIIPPG

Además de la UEGDG y de las dependencias que integran su información en el SIIPPG, existen otras áreas que están involucradas y que su papel es fundamental para que el SIIPPG cumpla con su objetivo. Dentro de la propia SFP hay una unidad que tiene a su cargo el sistema de políticas de mejora de la gestión la cual tiene a su cargo a los Órganos Internos de Control (OIC) que contribuyen actuando como medios de seguimiento a las actividades de envío de información de las dependencias participantes en el SIIPPG, en

otras palabras, los OIC son los medios de coacción con los que cuenta el SIIPPG para asegurarse que las dependencias obligadas cumplirán con el envío de su información. Cuando las dependencias participantes no responden o no cumplen entonces la DGACIRE les solicita su cumplimiento en las mesas técnicas. En principio el Decreto es vinculante para todas las dependencias, sin embargo en caso de una rebeldía se puede pedir la intervención del OIC correspondiente para que apresuren y en última instancia apliquen la Ley de Responsabilidades y una determinada sanción. No se ha llegado a la sanción hasta ahorita pero se le ha dado vista a algunos OIC. Por su parte el apoyo del área de TIC en la SFP se da por medio de actividades de soporte técnico y de supervisión.

Fuera de la SFP existen dependencias que validan la CURP y el RFC de los beneficiarios que se encuentran en los padrones que se integran en el SIIPPG, tanto la CURP como el RFC son los identificadores de cada uno de los registros de los padrones, dichas dependencias validadoras son el Registro Nacional de Población (RENAPO) y el Sistema de Administración Tributaria (SAT). Actualmente las propias dependencias que integran información en el SIIPPG son las que deben validar directamente su información en RENAPO y en el SAT de esa forma se evita triangular la información y con ello caer en ineficiencias administrativas. Hay una mayor relación con RENAPO que con el SAT para la validación ya que existen más registros en los padrones de personas físicas que en los de personas morales. A nivel de los programas que participan en el SIIPPG el contacto con RENAPO y el SAT no se realiza, esto se hace al nivel del enlace operativo. Tampoco existe una relación directa con la SFP.

En cuanto a las labores normales en la DGACIRE, estas se llevan a cabo de la siguiente manera: dentro de la DGACIRE existen tres Direcciones de Área, una de ellas se encarga de la gestión de la información ante las distintas dependencias participantes en el SIIPPG, otra de ellas se encarga de la parte técnica del SIIPPG y la otra es la responsable de realizar los análisis comparativos y buscar concurrencias, las cuales informa a las dependencias.

Aspectos relacionados con las labores normales dentro del SIIPPG

En las dependencias participantes las labores normales operan de la siguiente manera: a principios del año el enlace operativo manda a la SFP un informe sobre los programas que van a reportar información en ese ejercicio fiscal y la periodicidad en que se hará, todo esto debe estar fundado y motivado. Después el enlace operativo se pone en contacto con los programas que reportan al SIIPPG. Los programas mandan la información y el enlace operativo la revisa, corrige errores, manda a validar a RENAPO y carga la información en la herramienta, la que de inmediato reporta si hay errores para subsanarlos, lo cual lo puede hacer el enlace directamente o en su caso el programa y una vez subsanado se carga de nuevo en la herramienta.

4.3 Resultados de los factores institucionales

Aspectos relacionados con los planes y estrategias en las que está involucrado el SIIPPG

Al cuestionarle a los entrevistados sobre la relación existente entre los planes de la administración pública y las actividades de sus respectivas áreas, respondieron en su mayoría que el plan que rige los caminos de toda la Administración Pública Federal es el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En el caso de la SFP y en específico de la DGACIRE, sus actividades se encuentran alineadas a dicho plan y debido a la transversalidad de la SFP

se le permite su acercamiento a otras dependencias y organizaciones en el tema de padrones. Asimismo el SIIPPG se encuentra inmerso en el plan o estrategia del gobierno federal para fortalecer la transparencia en el gobierno lo cual se encuentra plasmado en el propio Decreto de Creación del SIIPPG. La herramienta sin ser pública contribuye a la transparencia y rendición de cuentas.

En las dependencias que participan en el SIIPPG los entrevistados mencionaron que su área está inmersa en la estrategia global del gobierno de uso y adopción de la CURP que a su vez se relaciona con el SIIPPG. Asimismo existen cuando menos otros dos planes sectoriales en los que se encuentran involucradas las áreas y que tienen que ver con registros y padrones, por ejemplo en la SEP se encuentra el plan del “Registro Nacional de Maestros, Alumnos y Escuelas” ahí lo que se quiere determinar es dónde estudia un alumno, con qué maestro y si tiene algún subsidio federal (beca). Otro plan es el “Registro Oficial de Documentos Académicos” el cual busca que se tenga el historial de estudios de todos los alumnos.

Para algunos de los entrevistados la estrategia a la cual contribuye el SIIPPG es la de eficientización del presupuesto de los programas federales, no se trata de una estrategia económica y/o política, sino que la estrategia global en todo caso sería la de eficientar y modernizar la administración pública, así como mejorar la rendición de cuentas utilizando para ello herramientas informáticas útiles en la toma de decisiones. Un entrevistado de alto nivel mencionó que en el PND está contemplado implementar un padrón único de los programas federales, obviamente el actual PND es posterior a la puesta en marcha del

SIIPPG y además la mención a un padrón único nunca señala exactamente a cuál se refiere si al de la SFP o al de la SEDESOL.

En los distintos programas que integran su información en el SIIPPG los entrevistados señalaron que tienen estrategias de trabajo anuales para conjuntar distintos padrones como el SIIPPG, el de SAGARPA (Especial Concurrente) y el de Transparencia y aunque los formatos son diferentes en forma y en periodos, se ajustan para atender a todos. Para la SFP los actores válidos y con los cuales entra en contacto de manera oficial son tanto el enlace institucional como el operativo. Esto ha ocasionado que los titulares u operadores de los respectivos programas no juegan un papel reconocido de manera directa ante la SFP, sin embargo al interior de cada dependencia participan en la gestión y administración de la información destinada a subirse en el SIIPPG.

Aspectos relacionados con la normatividad del SIIPPG

Por otro lado, los entrevistados en la SFP manifestaron que los estándares de la estructura y la calidad de los datos están definidos por el Manual de Operación del SIIPPG, al cual se le realizaron mejoras. Ahora bien, estos estándares, no fueron fijados de manera unilateral sino que fueron producto de un trabajo de la Dirección General de Simplificación Regulatoria en conjunto con las distintas dependencias, en donde se definieron los elementos básicos de la estructura y la estandarización de la información. Como se mencionó, se han hecho reformas para mejorar el Manual y los criterios que este fija, las reformas obedecen a que desde el 2006 las dependencias participantes han estado aportando recomendaciones al SIIPPG las cuales se tomaron en cuenta para llevar a cabo dichas reformas al Manual. Es decir los estándares se fijan tomando en cuenta a todos los

participantes. El SIIPPG también incorpora en la fijación de estándares distintas disposiciones de toda la Administración Pública Federal tales como la norma técnica del domicilio geográfico del INEGI.

Ahora bien, también en las mesas técnicas se comentan las propuestas para mejorar la gestión. Ahí se fijan las metas de integración para cada una de las dependencias que participan en el SIIPPG, las cuales se determinan entre la dependencia correspondiente y la SFP, estas metas se fijan para cada campo del padrón y hasta el momento todas se han cumplido. La mecánica para fijar las metas de integración es la siguiente: los programas llenan unas fichas técnicas en los que aparecen los campos del SIIPPG y deben señalar el porcentaje que en el año se avanzará en cada uno de ellos. En cuanto la fijación de estándares al interior de cada programa, los entrevistados mencionaron que no se cuenta con una medición de calidad de la información, más bien cada programa hace el esfuerzo de tenerla lo más completo que se pueda.

Al cuestionarle a los entrevistados sobre los principales reglamentos que regulan las actividades del SIIPPG, la principal respuesta en todos los casos fue el Decreto Presidencial de 2006 por el que se crea el SIIPG y su respectivo Manual de Operación, a los que se agregaron otros cuerpos normativos de acuerdo la dependencia de que se tratara. De esta forma, en la SFP los reglamentos normativos mencionados además del Decreto de Creación y el Manual de Operación fueron el Reglamento Interior de la SFP y el Manual Operativo de la Herramienta que en realidad no es oficial ya que fue proporcionado por el proveedor pero que lo utilizan mucho en la administración del SIIPPG. El Reglamento Interior de la SFP define como competencia de la UEGDG la administración del SIIPPG. Por su parte el

Decreto de Creación define a la SFP como la administradora del SIIPPG. El Manual de Operación por otro lado es técnico en el sentido de que establece los campos a llenar, los responsables y los procesos y por último con el Manual Operativo de la herramienta se busca que en la capacitación sobre el uso de la misma se cuente con un documento que facilite dicha capacitación.

Otros entrevistados en la SFP agregaron como principales cuerpos normativos que regulan el SIIPPG al Presupuesto de Egresos de la Federación, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, al Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y de Seguridad de la Información, a la Norma Técnica sobre Domicilios Geográficos del INEGI y a distintos acuerdos que se llevan a cabo con las dependencias que integran su información en el SIIPPG.

En relación a la existencia de reglamentación que busque la cooperación y la colaboración en el marco del SIIPPG, en la SFP los entrevistados comentaron que las dependencias que participan siempre observaron la utilidad de participar dentro del sistema, por lo tanto no hubo una necesidad de crear normatividad que estipulara la cooperación y/o la colaboración o que la hiciera obligatoria. Al respecto informaron que en un inicio se presentaron ciertas resistencias como siempre sucede al momento de implementarse nuevos proyectos, sin embargo al observar la utilidad del SIIPPG esas resistencias cedieron. En las distintas dependencias que participan en el SIIPPG comentaron que existe normatividad que señala

que cada una de las áreas debe apoyarse con todas las secretarías y entre ellas, por lo tanto se hace uso de esta normatividad en la operación del SIIPPG.

La forma en que se presenta y se informa esta normatividad se realiza en estricto apego a la forma en que las normas oficiales se deben presentar, que consiste básicamente en publicarlas en el DOF, una vez publicadas la UEGDG, por lo menos para el caso de la reforma al Manual de Operación, convoca a mesa técnica para darlas a conocer a todos los involucrados y explicarlas mediante una presentación así como para entregárselas. También se pueden comunicar mediante oficios y correo electrónico.

Existen otras reglamentaciones que pueden influir positiva o negativamente en la implementación y gestión del SIIPPG sin que necesariamente tengan una relación directa con este sistema. Ciertos entrevistados señalaron que algunas de las reglamentaciones que influyen positivamente son las ROP de cada programa, las cuales se han ido modificando para tener una mejor integración de información. También la normatividad de los OIC ya que de acuerdo a ella los OIC deben vigilar el cumplimiento del objetivo del SIIPPG. Por último otra normatividad que ha influido positivamente para el caso de un sector en particular son los lineamientos de SEDESOL para la integración de padrones que incluso hacen referencia al SIIPPG.

Por el lado de las influencias negativas al SIIPPG de algunos ordenamientos, es preciso decir que prácticamente todos los entrevistados coincidieron en que no existen leyes o reglamentos de este tipo, y los que respondieron de manera diferente en realidad señalaron reglamentos que pueden poner en peligro la integración de información entre dependencias

pero no las actividades del SIIPPG o mencionaron normas en las que se presentaron algunos problemas ya corregidos. Así por ejemplo, un entrevistado respondió que la Ley del Seguro Social en su artículo 22 señala que el padrón de los derechohabientes del IMSS no se compartirá con nadie, salvo de que se trate de la SFP entre otras dependencias de carácter judicial, es decir, si el SIIPPG no fuera administrado por la SFP se habría presentado un problema con el IMSS para integrar su información.

Otra reglamentación mencionada como problemática es la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, sin embargo para muchos el ver a este ordenamiento como un problema es producto de la ignorancia al interior del gobierno, puesto que la información que se comparte entre agencias gubernamentales sigue siendo información del gobierno, es decir, lo que está prohibido es proporcionar información personal fuera de las fronteras gubernamentales, un ejemplo muy claro es lo que sucedió con el Programa de Atención a Madres Solas, ahí el problema es que en este programa con el sólo hecho de que aparezca en el padrón el nombre de una madre ya se está revelando un dato personal, pero como se señaló, es información que se comparte al interior del gobierno y no al público. Otra norma que también se mencionó fue la Ley de Desarrollo Social en lo referente a la creación de un padrón único. No es exactamente que esta ley influya negativamente pero puede llegar a ser un motivo de controversia debido a que no se ha acordado exactamente quién va a realizar el padrón único. En estos momentos no hay problemas porque SEDESOL no tiene nada elaborado y la SFP si, pero es probable que se presente conflictos de competencias una vez que SEDESOL también tenga algo como el SIIPPG.

Otro comentario de los entrevistados fue que con el Manual de Operación del SIIPPG se presentó una situación negativa ya que como estaba anteriormente obligaba a que fuera la SFP el intermediario entre las dependencias validadoras (RENAPO y SAT) y las dependencias que participan en el SIIPPG terciando de esta manera la información y haciéndola ineficiente, sin embargo esto ya se subsanó. También señalaron que en los programas de seguridad social de las fuerzas armadas se presenta el problema de que gran parte de la información no se quiere compartir porque se trata de información que puede poner en peligro a las propias fuerzas armadas por razones de seguridad nacional. Sin embargo esto no ha llegado a ser una normatividad prohibitiva. Por último, otros mencionaron que no se han presentado leyes que obstruyan al SIIPPG pero entre las dependencias si hay limitaciones para que ellas puedan tener acceso a la información que pertenece a otras, no basta con pedírsela a la SFP sino que entre ellas deben firmar un convenio.

Todas las decisiones sustantivas dentro del SIIPPG se toman en estricto apego a la norma, no hay espacios a la discrecionalidad aun cuando esta pueda ayudar a resolver de manera expedita y rápida alguna situación. Incluso por ejemplo, cuando se presentaron resistencias a colaborar, se hubiera querido contar con una normatividad que previera todos los casos para poder darle solución a este problema, pero jamás se llegó a pensar en actuar al margen de la ley por más eficiente que fuera esto ya que lo que se está manejando en el SIIPPG es información personal que pertenece a otras dependencias.

Ahora bien, hay situaciones que no son sustantivas y que por lo tanto se prestan a que se aplique cierta libertad para que los funcionarios realicen actividades que no están en la

norma, obviamente todos los entrevistados respondieron que esto lo hacen siempre que resulta benéfico para la gestión del SIIPPG. En este sentido, un entrevistado de alto nivel comentó que en ocasiones ha sucedido que se desapegan de la norma para darle celeridad al trabajo pero sólo en el aspecto de quedarse más tiempo laborando del que marca la ley. Otro de los entrevistados señaló que existen algunos procesos que omite la norma y que por lo tanto se han suplido con mecanismos que incrementan la eficiencia y la efectividad, en el caso particular de esa área se elaboraron unos diagramas de flujo de procesos y responsabilidades internas de las áreas involucradas y aunque esto no lo marca la norma el área lo llevo a cabo. No saben en realidad si sería conveniente que estos diagramas de flujo se pongan en la norma ya que responden a adecuaciones temporales, por ejemplo ahorita el SIIPPG como herramienta está arrancando por lo tanto debe haber ahora mucho control pero con el tiempo tanta norma entorpecería la gestión del SIIPPG.

Aspectos relacionados con los incentivos, costos y alcances del SIIPPG

Dentro de los incentivos que se ofrecen a las dependencias por participar en el SIIPPG, la mayor parte de los entrevistados respondió que no existen, sin embargo algunos de ellos comentaron que algo que se podría catalogar como un incentivo son los análisis de cobertura geográfica y los cruces de información que se pueden realizar con la herramienta, lo que representa para las dependencias el modo de probar que se está cumpliendo con sus ROP, ya que además de poder rendir informes con números se pueden rendir informes con gráficos y mapas que relacionan recursos con atención, lo cual genera que el SIIPPG se haga atractivo por el hecho de que esa información se obtiene mediante el uso de una herramienta informática que hace la tarea mucho más rápida y fácil.

Por otro lado, tanto en la SFP como en las dependencias que integran información en el SIIPPG coincidieron que tanto el costo como el alcance del SIIPPG es adecuado para las posibilidades de las dependencias tanto en recursos humanos como materiales, aunque existen algunas que han manifestando que necesitan mayores recursos humanos para cumplir con el SIIPPG. Algunos entrevistados mencionaron que por lo regular cada dependencia tiene sus padrones y lo único que deben realizar es la adecuación de su información al formato del SIIPPG, es decir, realizan un trabajo extra pero siempre dentro de sus posibilidades. Asimismo algunos de los entrevistados señalaron que no sólo se debe valorar el costo y el alcance del SIIPPG por la carga extra de trabajo que trae consigo sino también por los beneficios de contar con la posibilidad de realizar análisis de información de manera más rápida y fácil.

Aspectos relacionados con los valores y la confianza existente entre las dependencias que participan en el SIIPPG

Para todos los entrevistados, uno de los aspectos que influyeron de manera fundamental en la implementación y gestión del SIIPPG fueron los principios y valores dentro del equipo de trabajo y dentro de la propia organización. En la SFP se comentó que el talento humano que se conformó tanto en la SFP como en las dependencias participantes le imprimió un sentido de esfuerzo y de conexión, así como una concientización de que la administración pública siempre es perfectible. Asimismo, se sorprendieron de que la aceptación de tecnología fuera muy extendida ya que aunque se presentaron recursos humanos desactualizados, recibieron el apoyo y el soporte de nuevas generaciones para que se involucraran más en el uso de nuevas tecnologías, combinando de esta manera la modernidad de una parte de los recursos humanos y la experiencia de la otra.

Otros de los entrevistados señalaron que existe un gran entusiasmo en el equipo de trabajo. Para ello siempre es bueno que el equipo se mantenga informado del objetivo y que se dé cuenta que lo que se hace es de utilidad. Una de las bondades de laborar en la gestión del SIIPPG es que genera resultados visibles, desde la integración hasta los análisis de la información se observa la utilidad del trabajo para las dependencias y así lo manifiestan ellas. En cuanto a las dependencias participantes, algunos entrevistados señalaron que el personal demanda mucho el uso de TIC para concentrar la información, es decir, su actitud es acorde a la implementación del SIIPPG, además de que parte de la misión de las áreas es fortalecer una administración eficiente y ágil mediante el uso de la tecnología, siempre la visión es el uso de la tecnología.

El último factor institucional sobre el cual se indagó en las dependencias seleccionadas es el de la confianza para compartir información. Al respecto en la SFP los entrevistados mencionaron que en un inicio las dependencias suponían que la información que compartirían era una forma novedosa de hacerla pública por lo cual se presentaron ciertas resistencias, sin embargo cuando se les informó de la verdadera naturaleza del SIIPPG en el sentido de que era una herramienta de uso exclusivo de la administración pública esas resistencias cedieron y compartieron tranquilamente la información. Señalan que no hay mayor desconfianza en las dependencias, en lo cual tuvo mucho que ver el Decreto de Creación que estipula de manera expresa para que la información es para uso exclusivo de la Administración Pública Federal.

Por su parte en las dependencias participantes señalaron que en un principio se presentó algo de desconfianza porque creían que hay información que no necesariamente se debe de proporcionar como por ejemplo el domicilio, sin embargo comentan que como actualmente ya existen leyes de protección a datos personales y de transparencia, en cierta forma dichas leyes liberan de responsabilidad al programa y al beneficiario en caso de que la SFP publique o haga mal uso de la información. Si no existieran estas leyes la información se entregaría con desconfianza. Asimismo, algunos de los entrevistados señalaron que lo que les da confianza para proporcionar información de beneficiarios es la función que desempeña la SFP ya que dentro de sus actividades que se encuentran normadas está la de recabar información de las distintas dependencias del gobierno.

Por último, uno de los entrevistados comentó que en el caso de su área no se presentó desconfianza, sino que hubo cierta preocupación por la interpretación que SFP pudiera darle a las concurrencias que se pudieran encontrar ya que parece ser que el SIIPPG sólo se justifica por detectar concurrencias y por ello puede ser que ponga mucha atención a eso. Es decir, la SFP podría mal interpretar ciertos programas como el de albergues escolares si detectaran alguna concurrencia, pensando que eso es una duplicidad cuando en realidad no es así ya que el programa permite que los beneficiarios reciban apoyos de otros programas, sin embargo este temor se disipó debido a que la SFP determina si existen duplicidades sólo si la normatividad del programa prohíbe ciertas concurrencias.

4.4 Resultados de los factores contextuales

Aspectos relacionados con el liderazgo y la agenda gubernamental dentro del SIIPPG

El primer factor contextual sobre el que se cuestionó fue el papel que el liderazgo y agenda del Secretario de la SFP ha jugado en la implementación y gestión del SIIPPG. Los entrevistados respondieron que el Secretario fue una parte activa para la publicación del Decreto de Creación y que tenía la idea de que fuera la SFP la que llevara la coordinación objetiva e imparcial del sistema. En cuanto al seguimiento que el Secretario le da al SIIPPG, comentaron que debido a que es una de sus metas siempre ha estado muy al tanto de su desarrollo. Al respecto un entrevistado de alto nivel señaló que cada tres meses le proporcionan un reporte y se llevan a cabo dos o tres reuniones al año para informar sobre los resultados del SIIPPG. El liderazgo del Secretario influyó sobre todo en lo presupuestal ya que siempre que se cuenta con su apoyo es más fácil disponer de los recursos o las ampliaciones presupuestales necesarias. Otros entrevistados mencionaron que el Secretario también autorizó la licitación y contratación de la herramienta.

Por otro lado, al entrevistar a los funcionarios de las dependencias participantes en el SIIPPG tanto sobre el liderazgo del SFP como del Secretario de su correspondiente ramo, algunos señalaron que el Secretario de la SFP ha estado muy al pendiente del desarrollo del sistema mandando oficios a las distintas dependencias involucradas. En cuanto al liderazgo del secretario de su propio sector, la mayor parte de ellos creen que su influencia ha sido marginal y que en realidad los liderazgos que más se han percibido son los del Subsecretario de la Función Pública y de la Dirección General del RENAPO.

Aspectos relacionados con la posibilidad de que otra dependencia gestione el SIIPPG

También se les cuestionó si habría podido ser otra dependencia distinta a la SFP quien se encargara de la implementación y gestión del SIIPPG, a esto la mayoría respondió en sentido negativo señalando que por ejemplo, el IMSS no podría haber entrado pues de acuerdo a su normatividad sólo la SFP puede tener acceso a la información de esa dependencia. Además, es muy seguro que dependencias cuya información se puede decir es clasificada o reservada por pertenecer a las fuerzas armadas, habrían propuesto no participar en el SIIPPG. Esta imposibilidad se habría presentado incluso con el Decreto ya que aunque existiera esta obligación, las dependencias se resistirían fundamentando y motivando su negativa.

Otros que también respondieron que una Secretaría distinta a la SFP no habría podido implementar el SIIPPG, señalaron que lo creen así debido a que la SFP tiene las atribuciones legales para desarrollar un sistema como el SIIPPG, en realidad el Decreto de Creación sólo respalda estas atribuciones, incluso comentaron que si existiera un Decreto que obligara a otra Secretaría a implementarlo entonces se tendrían que cambiar las atribuciones normativas de esa Secretaría. Además ya existe una fama, reconocida por todas las demás dependencias de la Administración Pública Federal, en el sentido de que este tipo de iniciativas son implementadas y gestionadas por la SFP. En este mismo sentido apuntan quienes comentaron que la SFP actúa transversalmente y otras secretarías no, además la SFP tienen una muy buena visión de toda la administración pública, incluso tiene organismos (OIC) dentro de cada Secretaría.

Por otro lado, para una pequeña proporción de los entrevistados habría sido perfectamente posible que una dependencia distinta a la SFP implementara y gestionara el SIIPPG, comentaron que cualquier globalizadora podría haberlo manejado por la fama que tienen en cuanto a sus funciones transversales. Una de las dependencias que se nombraron fue SEDESOL ya que según ellos sería la más pertinente aunque hubiera habido más resistencia a entregarle información. Para otros, se hubiera tenido que hacer una reestructuración institucional más a fondo para lograrlo. Otra dependencia que se señaló fue el IFAI por el hecho de tener acceso a la información.

Aspectos relacionados con la razón por la cual el SIIPPG no es público

Otra pregunta que se les planteó a los entrevistados fue la razón por la cual el SIIPPG no se abre al público como una herramienta de consulta, las respuestas más recurrentes fueron que se debe a una cuestión relacionada con la protección de datos personales y con el hecho de que la información es responsabilidad de cada una de las dependencias participantes y no del SIIPPG. En relación al primer aspecto, los entrevistados señalaron que algunos campos tienen datos como el nombre y el domicilio y compartirlos al público en general está impedido por la Ley de Protección de Datos Personales para evitar que se haga un mal uso de la información.

En relación al aspecto de que la información es responsabilidad de cada dependencia y no del SIIPPG, los entrevistados que dieron esta respuesta señalaron que la SFP no podría publicar esta información y si así lo hiciera sería bajo su estricta responsabilidad, mencionaron que las dependencias no estarían en su totalidad de acuerdo y sería necesario contar con una aprobación consensuada. Además comentaron que la información y el

objetivo del SIIPPG, tal y como se encuentra actualmente, sólo es útil para la administración pública y que en todo caso al público sólo se le podría proporcionar datos agregados obtenidos con la información de los padrones pero esta tarea ya la realiza la SFP por medio del SIIPPG

Aspectos relacionados con la participación de organizaciones externas al SIIPPG

En cuanto a otras organizaciones del gobierno, además de la SFP y las dependencias participantes en el SIIPPG, que influyen en la toma de decisiones los entrevistados nombraron a la Presidencia de la República, las dependencias validadoras (RENAPO para la CURP y el SAT para el RFC), incluso estas últimas están presentes en las mesas técnicas. También se mencionó que el INEGI influye sobre todo después de hacer obligatoria la observancia de la norma técnica sobre el domicilio geográfico y por último señalaron que en algún momento INMUJERES actuó de manera muy estrecha con la SFP ya que requería que el SIIPPG contara con unos campos adicionales. Además se les cuestionó si existía algún tipo de organizaciones o grupos ajenos al gobierno que influyeran en la toma de decisiones del SIIPPG a lo cual todos respondieron en sentido negativo.

Aspectos relacionados con la necesidad de la existencia del SIIPPG

Ante la pregunta sobre qué tan necesario era la implementación del SIIPPG, una gran parte de los entrevistados respondió que era muy necesario y si lo suspendían sería un retroceso pues gracias a este sistema se puede concentrar toda la información de los padrones de los programas federales y con ello realizar los cruces y los análisis para detectar concurrencias (duplicidades). En este sentido, algunos de los entrevistados argumentaron que no existen padrones correctos por lo que puede haber errores de asignación de apoyos y la información

del SIIPPG ayuda a detectar si se está apoyando a sectores que no tenían que serlo o si se está dejando de apoyar a los que sí. En general comentaron que si el SIIPPG no existiera, entonces cada uno de los programas tendría su propia información y de esta manera cada dependencia realizaría esfuerzos aislados para detectar las concurrencias, esto genera efectos negativos en la eficiencia.

Otros señalaron elementos distintos por los cuales el SIIPPG es necesario, por ejemplo algunos indicaron que si el SIIPPG se llegara a suprimir se perdería la posibilidad de generar evaluaciones integrales para ver si los apoyos se otorgan de manera correcta y con ello se pierde la oportunidad de realizar las modificaciones pertinentes en los programas. Asimismo, otros más comentaron que el SIIPPG es muy necesario para llevar a cabo de manera sencilla análisis comparativos para evaluar si los recursos están asignados de manera eficiente. También se señaló que era necesario implementar el SIIPPG para mejorar los canales de comunicación en las dependencias pero para ello lo importante es que las dependencias estén conscientes de que el SIIPPG puede lograr que se entiendan entre sí.

Otra parte de los entrevistados, sobre todo los que son funcionarios de las dependencias participantes en el SIIPPG, indicaron que en realidad no había mucha necesidad de los servicios que brinda el SIIPPG, aunque reconocieron que eso lo decían porque su visión se limita sólo a su sector y que podría ser que era necesario tener este tipo de información de manera global en el gobierno. Otros entrevistados que respondieron en el mismo sentido señalaron que el hecho de no visualizar al SIIPPG como algo necesario radica en que por ser una herramienta de muy reciente creación hasta ahora no se le ve utilidad y se le ve más

como una carga de trabajo, tal vez cuando pase el tiempo se podrán ver los beneficios que trae consigo.

Aspectos relacionados con los factores externos que influyen en el SIIPPG

Al cuestionar sobre los factores externos que han influido en la implementación y gestión del SIIPPG, la mayor parte de los entrevistados respondió que los factores políticos son los más significativos y dentro de estos se encuentra la agenda en materia de transparencia y colaboración horizontal en la administración pública que traía consigo la administración 2000-2006 del gobierno federal. Asimismo otro factor político fue que debido a que llegaba la elección de la nueva administración 2006-2012 fue necesario que el Decreto se dictara inmediatamente pues existía el riesgo de que el proyecto se viniera abajo ante la llegada de un nuevo gobierno.

La siguiente categoría más mencionada fue la de los factores tecnológicos. Al respecto el que se mencionó fue la carencia de capacidad técnica para implementar la herramienta informática del SIIPPG lo que provocó que se tardara dicha implementación y con ello que se generara una situación de resistencia a participar que fue solucionada rápidamente. Los factores económicos son los que le siguen en las menciones y básicamente consistió en la insuficiencia presupuestal para implementar herramienta. Por último, en cuanto a los factores que se mencionaron en menor medida están los internacionales que consistieron en buscar y tomar ejemplos internacionales para enriquecer el SIIPPG, aunque se encontraron pocos casos como el de RUBEN del Perú que sólo se refiere a integración de información de programas sociales.

Aspectos relacionados con las expectativas positivas y negativas del SIIPPG

En cuanto a la pregunta sobre las expectativas positivas que se tenían al implementar el SIIPPG, una de las respuestas fue que lo que se esperaba era eliminar gradualmente el procesamiento manual de la información, mejorar la eficiencia administrativa, eliminar la generación desmedida de documentos y ahorrar esfuerzos y recursos materiales. Otros entrevistados señalaron que una expectativa más era la de utilizar al SIIPPG para detectar la existencia de concurrencias y duplicidades de apoyos a los beneficiarios de los programas de las dependencias participantes ya que debido a que no existía un medio que cruzara información la tarea se veía envuelta en muchos trámites, tales como la necesidad de realizar convenios. Otra expectativa positiva era utilizar el SIIPPG para distribuir de manera equitativa los apoyos ya que se contaría una visión global más clara de los programas públicos federales.

Una expectativa positiva más fue la de transparentar los recursos públicos por medio de la información de los beneficiarios que aparecen en el SIIPPG. En este sentido, se mencionó que se esperaba detectar de manera exacta a quien se le está dando el apoyo, hacia dónde está dirigido y el número de apoyos otorgados. Por último un entrevistado de alto nivel mencionó que hubo diversas expectativas, por ejemplo en presidencia se decía que el SIIPPG fuera una especie de filtro para el ingreso de beneficiarios a los programas, sin embargo se determinó que no era su objetivo debido a que en primer lugar no es función normativa de la SFP y en segundo lugar por la complejidad técnica ya que se tenía que configurar un sistema para integrar más de mil ROP.

En cuanto a las dificultades o costos que se esperaban al momento de implementar el SIIPPG en primer lugar se mencionó la negativa de las dependencias a compartir su información por distintas circunstancias entre las cuales la que más se destacó fue el temor a que se decidiera rebajarle el presupuesto o quitarle programas para reasignarlos en otras dependencias atendiendo al bajo número de beneficiarios. Otra dificultad que también se esperaba era la insuficiencia de personal en las dependencias para operar el SIIPPG. Otra gran parte de los entrevistados también mencionó como una dificultad esperada que la tecnología utilizada al interior de cada dependencia no fuera la adecuada para reunir en tiempo y forma la información ya que por lo general hay áreas estatales y regionales en las dependencias que se encuentran atrasadas en el aspecto técnico. Por último, algunos también mencionaron que no se esperaban dificultades.

Al preguntarle a los entrevistados sobre la comparación entre costos y beneficios esperados que finalmente decidió implementar el SIIPPG respondieron que eran más los beneficios que se esperaban por el hecho de mejorar la eficiencia de los programas al detectar duplicidades para mejorar el diseño de los programas además de que ya era urgente contar con una herramienta que apoyara en la toma de decisiones sobre los apoyos otorgados por los programas.

4.5 Resultados de los beneficios, logros y dificultades del SIIPPG

Aspectos relacionados con los beneficios del SIIPPG

En relación a la pregunta sobre los principales beneficios de la implementación del SIIPPG, las respuestas fueron variadas, pero en general se refieren a las ventajas tecnológicas que la herramienta trae consigo para disponer de análisis de información que auxilia de manera

importante en la toma de decisiones y que fortalece la transparencia de los programas. En este sentido, varios de los entrevistados señalaron que el principal beneficio consiste en contar con los resultados de los análisis que se realizan con la herramienta en aspectos tales como la cobertura y las concurrencias de beneficiarios en los programas, es decir, se cuenta con muchas formas de analizar la información que arrojan resultados y elementos que ayudan a las dependencias en la toma de decisiones. En cuanto al aspecto del fortalecimiento de la transparencia un gran número de entrevistados respondió que con la herramienta se puede identificar de manera confiable a la persona que está recibiendo el recurso y también se puede saber hacia dónde van los apoyos y el número de beneficiarios en cada entidad federativa.

Un beneficio adicional del SIIPPG que un entrevistado de nivel superior mencionó como algo extra a los objetivos que persigue el SIIPPG es que se ha ido introduciendo en las dependencias y programas una cultura de contar con padrones actualizados, es decir, más allá de las obligaciones que marca el Decreto de Creación y el Manual de Operación del SIIPPG, este sistema ha generado una revolución al interior de las dependencias en el sentido de fomentar a que se lleven a cabo actividades para contar con padrones actualizados. Por otro lado, se mencionó también por un funcionario de alto nivel en las dependencias participantes que un beneficio al interior de las mismas es que permite darse cuenta cuando las ROP de un programa están mal definidas. Por último sólo un entrevistado en la parte operativa de las dependencias mencionó que hasta ahora no se han vislumbrado beneficios.

Aspectos relacionados con los logros del SIIPPG

Al cuestionar a los entrevistados sobre los logros que hasta el momento ha obtenido el SIIPPG, la principal respuesta fue la de haber realizado distintos análisis y confrontas de información de los padrones de las dependencias participantes que estas toman en cuenta para la toma de decisiones. Al respecto un funcionario de alto nivel respondió que para él el principal logro consiste en los resultados de los análisis de información que ya se han dado a conocer a las dependencias involucradas, ya que entre 2010 y 2011 se realizaron alrededor de 15 de dichos análisis con hallazgos y recomendaciones específicas para la mejora de la gestión de los programas.

Otros de los entrevistados consideran que los principales logros del SIIPPG son de aspecto organizacional por un lado y de aspecto técnico por otro. En lo referente al aspecto organizacional señalaron que es importante que ya se tenga una red de enlaces bastante sólida y establecida en las dependencias que conocen sus facultades y obligaciones y con los cuales se realizan reuniones periódicas. Esto es el fundamento para la gestión del SIIPPG pues si no se cuenta con flujos de información de calidad no se puede tener buenos resultados. En lo que respecta al aspecto técnico, se mencionó que el principal logro es que ya se cuenta con la herramienta informática que además de permitir el envío y administración de la información de manera segura, permite sistematizar datos y procesarlos de manera más rápida, asimismo para la UEGDG el principal beneficio fue obtener la capacidad para manejar volúmenes enormes de información ya que si lo comparamos con lo que sucedía en 2009, en aquel entonces se tenían que utilizar programas existentes en el mercado que no siempre eran los más adecuados para las labores

del SIIPPG, y para realizar la concentración y análisis de información se tardaba semanas en lo que ahora sólo se tarda horas.

Sin embargo, entre los funcionarios que laboran en la operación del SIIPPG dentro de los programas, hubo respuestas que señalaron que por el momento no se han observado grandes logros del SIIPPG ya que la información que les puede proporcionar el SIIPPG consideran ellos que la pueden obtener con sus propios sistemas de información. Asimismo, un entrevistado de alto nivel mencionó que hasta ahora los logros del SIIPPG sólo han sido reconocidos y valorados por los propios usuarios, ya que ninguna instancia externa lo ha hecho.

Al preguntarles sobre los mecanismos de evaluación de los logros alcanzados con el SIIPPG, la mayor parte respondió que se cuentan con metas anuales y con indicadores de gestión en todas las áreas. Dicha metas son sobre análisis de información, sobre evaluación de la misma y sobre integración de los campos en la base de datos, obviamente no todas las áreas tienen las mismas metas. En relación al cumplimiento de estas metas, prácticamente todos los entrevistados en la UEGDG señalaron que la totalidad de metas se ha cumplido e incluso en algunos casos rebasado, sin embargo como tarea pendiente queda alcanzar la calidad de la información en todos los casos ya que un pequeño porcentaje de programas integra la información con omisiones o errores.

Aspectos relacionados con las dificultades y retos del SIIPPG

En relación a la pregunta sobre los principales retos y dificultades a los que se ha enfrentado el SIIPPG, la mayor parte de los entrevistados señaló aspectos de carácter

técnico, algunos mencionaron que la capacidad de la infraestructura tecnológica con la que se opera el SIIPPG es en cierta forma un poco limitada ya que no permite realizar las actividades con la rapidez necesaria, este problema se agrava debido a que se generan expectativas de los usuarios que no se ven cumplidas y que están precisamente relacionadas con la velocidad del SIIPPG para generar análisis. Estas expectativas se presentan debido a que los usuarios están acostumbrados a utilizar pequeños sistemas o programas que con sólo presionar un botón, en cuestión de segundos se obtiene una respuesta, en cambio cuando se utiliza la herramienta del SIIPPG para realizar análisis, las respuestas pueden tardarse varios minutos y esto se debe a los enormes volúmenes de información que maneja. Esta situación se ha ido mejorando pero también es necesario concientizar al usuario de las limitaciones de la herramienta.

Al respecto algunos entrevistados en la SFP en el área que administra el SIIPPG comentaron que en ocasiones las dependencias cuentan con herramientas para obtener datos que provocan problemas para generar información de manera rápida y ágil. En esto mismo coinciden los entrevistados de las dependencias que integran su información ya que señalan que algunos programas generan información propia con sistemas informáticos muy avanzados mientras que hay otros que lo hacen incluso sin el uso de tecnología. Hay por ejemplo dependencias en donde la información la pueden mandar en papel, en alguna hoja de cálculo o con un sistema con mucha capacidad. Otros entrevistados señalaron que en ocasiones cuando la información es muy voluminosa los reportes y los análisis de la misma pueden resultar algo lentos, pero esto tiene que ver con el desgaste y la capacidad de la tecnología que se usa. Por último, se comentó que el problema principal es lograr la coordinación de información al interior de las dependencias que participan en el SIIPPG.

Parte de la problemática con la información y los datos tiene que ver con las diferencias en la forma de administrar la información al interior de las dependencias así como la heterogeneidad de las estructuras de las propias bases de datos. Pero no sólo es heterogéneo al interior de las dependencias sino que también entre las dependencias y el SIIPPG. De esta forma se pueden observar las siguientes situaciones:

1. la estructura de los datos de las dependencias no coincide exactamente con la estructura de los datos del SIIPPG lo que llega a ocasionar que los pasos previos a la integración de información se hagan más difíciles;
2. cada programa y dependencia debe integrar bases de datos de otras dependencias ajenas al SIIPPG y en ocasiones cada base tiene formato distinto con lo que se gastan recursos y tiempo en homologarlas, por lo cual algunos de los entrevistados han propuesto que el formato y el patrón del SIIPPG sirva como base para homologar todos los padrones de la administración pública. Podría ser una buena medida que el patrón del SIIPPG sirva como el piso mínimo a partir del cual los programas diseñen sus modelos;
3. dentro de cada dependencia existen problemas de heterogeneidad en sus estructuras de bases de datos con lo que independientemente de que se le pueda otorgar la información a la SFP en el formato acordado, al interior de las dependencias el proceso de integración de información puede llegar a ser ineficiente;

Un problema que viene aparejado a estas dificultades se presenta cuando hay un error que se detecta hasta el momento de cargar la información en la herramienta y por lo tanto hay que mandarlo a corregir al lugar donde se originó el error y eso puede llevar mucho tiempo retrasando todas las actividades.

Una dificultad más de carácter técnico es la calidad de la información que se integra al SIIPPG. De acuerdo a algunos entrevistados la información está integrándose, sin embargo no siempre está actualizada ni completa o en ocasiones no está validada por RENAPO. Al respecto algunos entrevistados señalaron que no todos los programas que integran información en el SIIPPG cuentan con la totalidad de la información de los 48 campos, ya que por ejemplo hay algunos programas cuyos beneficiarios no tienen CURP o RFC. Ante esta circunstancia primero se define la manera en que se logrará la identificación de los beneficiarios y paso seguido se exceptúa a los programas con esos problemas de la entrega de la información de los campos sin datos, pero formalizando el compromiso de ir obteniendo en fechas futuras esa información faltante. Por lo tanto, la SFP ha definido quince campos imprescindibles para lograr la identificación de las personas y ha ido fijando plazos para recibir la información de estos campos y no para toda la base. El reto en este caso es poder contar con un sistema para tener la información más precisa y exacta y que además se genere en automático para de esa forma tener la información del SIIPPG muy actualizada.

Otro reto que mencionaron los entrevistados fue el de combatir la resistencia de las dependencias a participar en el SIIPPG. Algunos señalaron que se han presentado resistencias debido a la desconfianza de lo que se hace con la información, otro tipo de

resistencia proviene de la dificultad de algunas dependencias a adecuarse a la estructura del formato de la base de datos del SIIPPG y un tipo de resistencia más es el que se deriva de que algunas dependencias ven al SIIPPG como una carga adicional de trabajo, ya que en algunos programas se mencionó que, cada área desempeña otras muchas actividades que no tienen nada que ver con este sistema, lo que representa un poquito más de tiempo y esfuerzo en las rutinas, sobre todo si el programa es pequeño en cuanto al número de recursos humanos. El problema que estas resistencias provocan es que hay que gestionar mucho con algunas dependencias lo que es desgastante para la UEGDG.

Una dificultad más, mencionada sobre todo en las áreas de las dependencias participantes, es la falta de personal para atender al SIIPPG vinculada con la carga de trabajo que existe en cada una de ellas. En este sentido mencionaron que se presentan problemas para recopilar información al interior de las dependencias ya que no se cuenta con un mecanismo de levantamiento de información con personal especial, esta tarea se lleva a cabo a través de otros funcionarios que no tienen el suficiente tiempo de verificar que la información sea la correcta, al parecer este problema es más evidente en las dependencias con presupuesto bajo. A este problema se le suman la carencia de personal preparado en TIC y la elevada movilidad de los recursos humanos que provoca que no se acumule experiencia y conocimiento para operar el SIIPPG.

Para algunos de los entrevistados la débil coordinación y comunicación que existe entre las áreas es otra dificultad más, por ejemplo, en una dependencia señalaron que el gran problema es que se trata de una secretaria muy grande y esto provoca que en muchas ocasiones no se comparta información o que la información se genere en cada área a pesar

de que puede ser la misma sólo con ciertas diferencias, lo cual provoca que el trabajo se duplique y que no se tenga una información concentrada y homogénea en la secretaría. Asimismo la comunicación con las dependencias y entidades es un reto más ya que anteriormente todas las dependencias realizaban su trabajo aislado y ahora esa labor la lleva a cabo la SFP. Un problema muy relacionado con el anterior es el poco conocimiento de la herramienta entre las dependencias para hacer uso de los análisis y confrontas, por lo tanto un reto es que a las dependencias y áreas se les haga entender las implicaciones del SIIPPG, que no se afectará la información personal y que deben tomar conciencia de la importancia del ejercicio.

Por último, una dificultad que también señalaron los entrevistados fue el problema de la definición de responsabilidades de las funciones relevantes en el SIIPPG dentro de las dependencias, ya que es necesario que la coordinación del SIIPPG recaiga en funcionarios de niveles altos para que el flujo de la información dentro de las dependencias se realice de forma rápida y de buena forma. Esta asignación de responsabilidades a los funcionarios de alto nivel no ha sido bien aceptada por ellos pues quisieran que esas funciones se deleguen en subalternos, sin embargo no se ha aceptado debido a las razones aludidas.

Para finalizar se les solicitó a los entrevistados algún comentario adicional relacionado con el SIIPPG, los comentarios básicamente consistieron en algunas propuestas y recomendaciones sobre el mejor uso y gestión del SIIPPG. En este sentido, un comentario fue que sería benéfico abrir el SIIPPG al público para reforzar la transparencia protegiendo la seguridad de algunos campos. Otro comentario fue que al SIIPPG habría que verlo como

algo global, más general que consiste en consolidar sistemas de información ya que esto es una tendencia internacional que surge de todos los requerimientos de transparencia.

Un comentario más fue que el SIIPPG cuenta con mucha información ahora es necesario avanzar en darle uso a la misma, asimismo es necesario que se cuente con información de mucha mejor calidad, que sea información puntual y a detalle de cada beneficiario que permita que el gobierno pueda tomar decisiones bien fundadas, por lo tanto las dos cosas más importantes para el buen funcionamiento del SIIPG son en primer lugar tener calidad de la información (que esté actualizada, apegada a la norma y a la realidad) y en segundo lugar que las dependencias utilicen o tomen en cuenta los resultados para la toma de decisiones.

4.6 Fortalezas y áreas de oportunidad del SIIPPG

En este apartado se lleva a cabo un breve recuento de las principales fortalezas y áreas de oportunidad observadas en la implementación y gestión del SIIPPG.

Fortalezas

- Dentro de la estructura de las dependencias participantes en el SIIPPG no es necesario destinar muchos elementos de recursos humanos, es suficiente un pequeño grupo.
- Contar con un área dentro de la SFP como la de los Órganos Internos de Control que tengan la facultad de imponer sanciones administrativas a las dependencias que no cumplan.

- La obligatoriedad de la norma para que las dependencias señalen las dificultades que surjan en el SIIPPG para atenderlas y en su caso solucionarlas.
- El SIIPPG utilizó para estructurar el formato de su base de datos los campos que otras bases de datos del gobierno federal ya empleaban, con esto se ahorró tiempo al trabajo de los operadores del SIIPPG en cada dependencia.
- El SIIPPG reconoce que no todas las dependencias poseen información en cada uno de los campos de la base de datos, por lo tanto optó por ir cubriendo los campos poco a poco con base en metas anuales hasta que se complete toda la base.
- Procurar que las actualizaciones de las licencias del SIIPPG fueran muy baratas y conseguir que como garantía la empresa proveedora siguiera participando en la administración del SIIPPG durante un año sin cargos extras fue algo positivo.
- Nombrar como enlaces institucionales y operativos del SIIPPG en cada dependencia a funcionarios de alto nivel y que pertenecen a áreas que están relacionadas con la administración de padrones de beneficiarios contribuye a que prácticamente todos los funcionarios que laboran en los programas atiendan las indicaciones sin resistirse mucho, además de que los enlaces ya tienen experiencia en este tipo de tareas.

- Un aspecto del SIIPPG es que más allá de permitir contar con la información de las dependencias para realizar distintos análisis, ha ido permeando en las dependencias la cultura de contar con padrones actualizados y de calidad, lo que ha impactado positivamente en sus actividades.

Áreas de oportunidad del SIIPPG

- No todas las áreas de las dependencias poseen toda la información solicitada por el SIIPPG
- Al interior de las dependencias participantes no se presenta homogeneidad en su tecnología para captar la información de sus padrones, esto causa problemas antes de que la información se cargue en el SIIPPG
- Al interior de las dependencias participantes se presenta una mala de coordinación entre las distintas áreas que intervienen para cargar la información, en este caso también se generan problemas anteriores a la integración de la información en la herramienta informática.
- La capacitación que se proporciona en las dependencias sólo va dirigida a los enlaces institucionales y operativos, y no se capacita a los funcionarios de los programas que son el origen de la información.

- El SIPPG tal y como se encuentra actualmente es sólo una herramienta correctiva y no preventiva, si fuera preventiva habría mayor eficiencia en la asignación de recursos.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Como consecuencia del análisis de los resultados obtenidos en las entrevistas aplicadas a los funcionarios de las dependencias involucradas en el SIIPPG, en este capítulo final se desarrollarán las conclusiones de dicho análisis. Además se lleva a cabo uno de los objetivos que desde un inicio se planteó en esta tesina, las recomendaciones de política pública relacionadas con las iniciativas de integración de información del gobierno mediante TIC entre dependencias públicas de distintos sectores. En primer lugar se exponen las conclusiones generales que dan respuesta a la pregunta de investigación, enseguida se detallan las conclusiones por cada tipo de factor que influye en la implementación y gestión del SIIPPG, y por último se desarrollan las recomendaciones de política pública.

5.1 Conclusiones generales

Respondiendo a la pregunta de investigación planteada en un inicio que a la letra dice, ¿cuáles son los factores que más influyen en la implementación y gestión de iniciativas de integración de información entre distintas dependencias del gobierno mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación? A continuación, en este apartado se muestran los factores que más han influido y de qué manera lo han hecho en la implementación y gestión de un proyecto de IIIG mediante TIC:

La tecnología y el programa de cómputo que se utilizan en la administración de la información que lleva a cabo el SIIPPG, tienen la característica de ser de muy fácil uso y de poder operarse en prácticamente toda la Administración Pública Federal con la infraestructura que existe, por ello cualquier dependencia que integra su información en el

SIIPPG no tiene que afrontar problemas graves de carácter técnico que le impidan cargar su información. Por lo tanto se puede decir que la facilidad de uso y la interoperabilidad de la tecnología y del sistema informático tienen un impacto positivo en la implementación y gestión de las iniciativas de IIIG mediante TIC.

La tecnología empleada en el SIIPPG es muy útil porque no requiere de gran infraestructura para operar, permite manejar grandes volúmenes de información, permite realizar de manera rápida y sencilla análisis de información que se pueden utilizar para la toma de decisiones y permite transmitir datos de manera segura. Por lo tanto se puede decir que la utilidad de la tecnología y del sistema informático tiene un impacto positivo en la implementación y gestión de las iniciativas de IIIG mediante TIC.

El SIIPPG está diseñado de tal forma que se procuró que las áreas cuyo titular fuera enlace operativo tuvieran los objetivos similares a los del SIIPPG, lo cual contribuyó facilitar las labores de dichas áreas (labores relacionadas con el SIIPPG) y a que no fuera necesario diseñar otras especiales para la operación del SIIPPG. Por lo tanto se puede decir que la similitud entre el objetivo de las iniciativas de IIIG mediante TIC y el objetivo de las áreas que se encargan de administrar dichas iniciativas tienen un impacto positivo en la implementación y gestión de las iniciativas de este tipo.

Fue muy importante asignar la operación del SIIPPG a una dependencia con la estructura de la SFP, la cual cuenta con la fama y las atribuciones de intervenir de manera transversal en todas las dependencias de la Administración Pública Federal y de coordinar acciones de este tipo, además cuenta con los Órganos Internos de Control (OIC) cuyo objetivo es

vigilar el cumplimiento de la norma por parte de las distintas dependencias de la Administración Pública Federal y en caso de no cumplir tienen las facultades para imponer sanciones administrativas. Por lo tanto se puede afirmar que la fama y la estructura institucional y organizacional de las dependencias que se encargan de administrar las iniciativas de IIIG mediante TIC juegan un papel fundamental en este tipo de iniciativas.

Todo el marco legal del SIIPPG contribuye a que su operación se realice sin tener que enfrentarse a normas que la obstaculicen, asimismo se trata de un cuerpo normativo muy sencillo de cumplir que se auxilia de otras reglamentaciones de la Administración Pública Federal para alcanzar sus objetivos. De tal forma que el hecho de que el marco legal de las iniciativas de IIIG mediante TIC sea muy sencillo y que dichas iniciativas se puedan auxiliar de otros cuerpos normativos tiene un impacto positivo en la implementación y gestión de este tipo de iniciativas.

La normatividad del SIIPPG prevé un gran número de situaciones de hecho que se puedan presentar en su implementación y gestión, aún así tiene el acierto de permitir un margen de actuación sin normar para que conjuntamente la SFP y las dependencias participantes puedan tomar decisiones orientadas a mejorar la operación del SIIPPG. Por lo tanto la existencia de un margen de discrecionalidad en la operación tiene un impacto positivo en la implementación y gestión de las iniciativas de IIIG mediante TIC.

Las dependencias que participan en el SIIPPG tienen una gran confianza en compartir su información con la SFP debido a las siguientes razones: a) el Decreto de Creación del SIIPPG puntualiza de manera clara el uso que se le dará a la información que se comparte,

b) existen cuerpos normativos que deslindan responsabilidades en caso de que la SFP haga mal uso de la información, y c) la fama de las funciones que desempeña la SFP. Por lo tanto la confianza entre las organizaciones que integran su información tiene un impacto positivo en la implementación y gestión de las iniciativas de IIIG mediante TIC.

Los servicios que brinda el SIIPPG son muy necesarios para realizar distintas actividades dentro de la Administración Pública Federal. Las principales razones por las cuales es necesario el SIIPPG son las siguientes: a) por la concentración de la información de todos los programas que participan y su posterior análisis para detectar concurrencias o duplicidades, b) para evitar esfuerzos aislados de las dependencias en sus análisis de concurrencias, lo que haría esta tarea muy ineficiente, y c) para tomar decisiones de una forma bien informada en cada programa. Esta característica tiene un impacto positivo en la implementación y gestión del SIIPPG. Por otro lado, aunque en algunas dependencias se cree que el SIIPPG no es tan necesario, se aceptó que esa opinión se tiene por ser una herramienta nueva y por el desconocimiento de sus funciones, por lo tanto no se tiene bien claro su utilidad. Por lo tanto, la necesidad de contar con la IIIG mediante TIC es una característica que influye positivamente en la implementación y gestión de este tipo de iniciativas.

Un factor que influyó de manera decisiva en la implementación del SIIPPG fue una coyuntura de índole política, debido a que fue la agenda de políticas de transparencia y de uso de gobierno electrónico que traía el Presidente en turno lo que alentó su diseño y fue el cambio de administración lo que apresuró su implementación. De tal forma que se puede

afirmar que las coyunturas políticas tienen un impacto positivo en la implementación y gestión de las iniciativas de IIIG mediante TIC.

Un aspecto importante que influyó en la implementación del SIIPPG fue que todos los involucrados tenían unas expectativas sobre los beneficios que generaría el SIIPPG muy superiores a las expectativas sobre las dificultades para implementarlo, y se concluyó que en términos relativos los beneficios de mejorar la eficiencia de los programas y contar con una herramienta de toma de decisiones eran mucho mayores que los problemas que traería consigo la negativas que surgieran a su implementación, las cuales disminuirían al ver la utilidad del SIIPPG. Esta característica tiene un impacto positivo en la implementación y gestión del SIIPPG. De tal manera que si las expectativas positivas superan a las negativas es más factible que se implementen las iniciativas de IIIG mediante TIC.

Las distintas dependencias involucradas en el SIIPPG, cuentan con una limitada infraestructura tecnológica, lo cual impide obtener resultados de manera más rápida, esto provoca que no se cumplan expectativas en cuanto a la operación de la herramienta. Una dificultad muy importante también consiste en que la calidad de la información que se integra en el SIIPPG aún deja mucho que desear ya que no siempre está actualizada ni completa. Esta característica tiene un impacto negativo en la implementación y gestión del SIIPPG. Por lo tanto se puede decir que la limitada infraestructura tecnológica, así como la mala calidad de la información y de los datos son características que tienen un impacto negativo en la implementación y gestión de iniciativas de IIIG mediante TIC.

En los niveles operativos de las dependencias que participan en el SIIPPG se presentan dificultades de diversa índole y no son generalizadas, sin embargo lo frecuente es que en este nivel se presentan más dificultades que en ningún otro. Una de las dificultades tiene que ver con la inconformidad por participar de algunas dependencias ya sea por falta de personal o por carga excesiva de trabajo. También se observa una débil coordinación y comunicación entre las distintas áreas al interior de cada una de las dependencias. Una dificultad más es que algunas áreas de las dependencias no han alcanzado a dimensionar la importancia y utilidad del SIIPPG además de tener un poco conocimiento del sistema lo que provoca que se haga muy poco uso de los servicios de análisis y confrontas de la información que permiten tomar decisiones de una manera más informada. De tal forma que se puede afirmar que las dificultades que se presentan en los niveles operativos de las organizaciones es una característica que tienen un impacto negativo en la implementación y gestión de iniciativas de IIIG mediante TIC.

5.2 Conclusiones por categoría de factor

En este apartado se describen a detalle y por cada tipo de factor las conclusiones. Se ha decidido incluir este punto porque no obstante que los aspectos más importantes se incluyen en el primer apartado de este capítulo, sigue habiendo factores que aunque no son tan relevantes, es conveniente tenerlos presente. Estas conclusiones por categoría se refieren en específico al caso estudiado y no tanto a las iniciativas de IIIG en general.

Factores tecnológicos

El uso de una herramienta informática que se emplea en el SIIPPG hace que la administración de la información de las distintas dependencias del gobierno se realice de

manera eficiente en cuanto a tiempo y esfuerzo. Esta característica de la herramienta radica en que es una tecnología de muy fácil uso que no requiere de habilidades especiales para operarla, además de que permite que se utilice desde cualquier punto y con la infraestructura tecnológica con la que cuenta prácticamente toda la Administración Pública Federal. Una característica más que hace que la herramienta del SIPPG sea de muy fácil uso es que emplea un software que puede ser usado por prácticamente cualquier hardware y que puede transformar los formatos al requerido por la herramienta. En relación a la estructura de la base de datos, el SIPPG también facilita la labor de las dependencias ya que los campos que conforman la base de datos están alineados a los que ya existen en estructuras de otras dependencias que administran padrones.

La utilidad de la herramienta informática por otro lado, radica en primer lugar, en facilitar la detección de errores u omisiones de información, además de que genera análisis de información que hacen eficiente la asignación de recursos al detectar duplicidades. Otra utilidad más es que la herramienta puede mostrar áreas de oportunidad para mejorar la operación del programa ya que facilita que se detecten errores en las ROP.

Una característica que benefició la implementación y gestión inicial de la herramienta del SIPPG fue que el proveedor de la misma estuvo trabajando durante un año al lado del personal técnico de la SFP como garantía estipulada en el contrato para el desarrollo de la herramienta, esto permitió que los errores o los problemas técnicos que siempre surgen al inicio de cualquier proyecto tecnológico fueran atendidos de manera eficiente.

Otro aspecto positivo de la herramienta es que permite transmitir la información de los beneficiarios de una manera segura, es decir, la herramienta evita que algún tercero pueda ingresar a ella y utilizar la información de los padrones ya que cada enlace operativo tiene una clave y una contraseña de usuario que sólo permite a dicho enlace acceder a la información que él mismo carga imponiéndole a su vez restricciones para ingresar a la información de otras dependencias. Si alguna dependencia necesita consultar la información de cualquier otra, lo tiene que solicitar por medio del SIIPPG fundándolo y motivándolo.

Un área de oportunidad para el SIIPPG es la de involucrar más a los programas de las dependencias vinculadas con el SIIPPG, no sólo enterarlas de la existencia de la herramienta, sino también informarles de la utilidad y la importancia de la misma, ya que para los programas dicha herramienta sólo facilita la labor del enlace operativo pero para ellas no representa ningún beneficio.

Factores organizacionales

En relación a la estructura de la organización, es pertinente señalar que el número de recursos humanos que se destina a operar el SIIPPG en las dependencias participantes es muy bajo en todos los casos, sin embargo al hablar en términos proporcionales se observó que las dependencias pequeñas ocupan más recursos humanos que las dependencias grandes. Además, el tamaño de una dependencia por número de recursos humanos no está correlacionado con la facilidad en la integración de información en el SIIPPG, esto depende sobre todo de la tecnología que se emplean.

En cuanto a los recursos humanos, el área coordinadora del SIIPPG en la SFP tiene la ventaja de que todo su personal es contratado por el Servicio Profesional de Carrera, con lo cual su permanencia es muy segura y constante lo que provoca que se vaya adquiriendo una buena experiencia sobre el sistema. Asimismo su perfil profesional es alto ya que todos tienen por lo menos un título de alguna licenciatura y además aunque no es un requisito todos tienen conocimientos sobre TIC y están muy actualizados en la administración de la herramienta informática. Sin embargo si este análisis se lleva a cabo para el caso de las dependencias participantes los resultados son totalmente opuestos, ya que prácticamente todo el personal operativo está contratado como eventual, no todos tienen una carrera profesional terminada, y aunque algunos de ellos están capacitados en TIC no lo están para el manejo del SIIPPG. Esta situación representa un reto para el SIIPPG ya que a pesar de que en la SFP le proporcionen a sus funcionarios todas las facilidades y los incentivos para realizar sus labores de manera correcta, ellos dependen de la información generada en las dependencias participantes y si estas no tienen las características organizacionales para que sus funcionarios realicen bien sus labores entonces se afecta en sentido negativo a todos los involucrados.

En cuanto a la cooperación existente en las dependencias involucradas en la operación del SIIPPG, sólo se tiene que presentar entre cada una de las dependencias con la SFP, es decir, no es necesario para la gestión del SIIPPG que las dependencias tengan que interactuar o cooperar entre ellas, a pesar de que se reúnan en mesas técnicas para tomar decisiones. Estas mesas técnicas se realizan en promedio 4 durante el año y en este caso también dejan marginados a la parte operativa, es decir, a los titulares de los programas.

Un aspecto importante es que no se observa un liderazgo marcado en la coordinación del SIIPPG, más bien existe un trabajo en conjunto donde cada área asume un papel importante. Por otro lado todas las tomas de decisiones en el SIIPPG se llevan a cabo en estricto apego a la norma, ya que las reglamentaciones relacionadas con el SIIPPG son muy completas en cuanto a los criterios que se deben tener en la toma de decisiones, sin embargo se tiene el acierto de que aquellos casos que la norma no contemple, se pueda decidir de manera grupal dentro de las mesas técnicas.

En cuanto a la participación de los funcionarios de niveles superiores en la operación del SIIPPG, se observa la misma tendencia que se ha venido mostrando en el sentido de que en la SFP ha sido fundamental este apoyo, incluso gracias al apoyo del Secretario de la Función Pública la herramienta informática del SIIPPG se presupuestó de manera rápida. En cambio en las dependencias participantes la actuación de los niveles superiores no se presenta, los únicos funcionarios con nivel superior que intervienen son los que están obligados a hacerlo como es el caso del enlace operativo y el institucional.

Otro aspecto importante a destacar es que dentro de cada dependencia participante, las áreas que están involucradas directamente en la operación del SIIPPG, tienen entre sus objetivos algunos que son totalmente compatibles con el objetivo de este sistema, por lo tanto no es necesario que las dependencias generen una nueva área destinada a operar el SIIPPG. EN cuanto a la compatibilidad de los objetivos entre las dependencias participantes, debido a las características de operación del SIIPPG no es necesario ni siquiera buscar esta compatibilidad.

En relación a otras áreas o dependencias participantes distintas a las dependencias obligadas a integrar su información en el SIIPPG y a la propia SFP, que intervienen o se involucran con el SIIPPG, con las que más existe relación es con el RENAPO y con el SAT, ya que con estas dependencias se valida la CURP y el RFC de los beneficiarios respectivamente. En cuanto a las áreas que son parte de la SFP o de las dependencias pero que de acuerdo a la normatividad no tienen porqué involucrarse en el SIIPPG, los que más intervienen son los Órganos Internos de Control (OIC) que juegan el papel de ser el mecanismo por medio del cual se puede coaccionar a las dependencias que no cumplan con sus metas. También interviene muy raramente otra área que es la que se llama área de TIC y casi no interviene por la propia sencillez del programa.

Factores institucionales

La operación del SIIPPG se encuentra sujeta a un elevado número de reglamentos y leyes, sin embargo la normatividad que afecta de manera directa dicha operación sólo consiste en dos cuerpos el Decreto de Creación y el Manual de Operación del SIIPPG. Las demás leyes y reglamentos tienen que ver con toda la estructura institucional que envuelve a la administración pública y en específico la actuación de la SFP. Este andamiaje normativo en el que se desenvuelve el SIIPPG ha representado un aspecto positivo para la operación de dicho sistema ya que está diseñado para que la SFP actúe de manera transversal, en coordinación y con la cooperación de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, característica que es necesaria en una iniciativa de IIIG.

Llama la atención que la operación y la toma de decisiones en el SIIPPG se sujeta estrictamente a la normatividad existente, la cual define de manera exhaustiva los criterios

y los estándares que se deben seguir en la operación de este sistema. A pesar de ello existe espacio a la discrecionalidad pero únicamente cuando se trata de situaciones no sustantivas y para beneficiar la operación del SIIPPG, presentándose casos en los que la omisión de la norma se suple con mecanismos internos de las áreas tendientes a incrementar la eficiencia en dicha operación.

En cuanto a las instituciones informales que afectan o influyen en la operación del SIIPPG, un aspecto positivo para este sistema fueron los principios y valores del personal que actúa con un sentido de esfuerzo y cooperación muy fuerte. Un aspecto que tuvo mucho que ver en que los recursos humanos involucrados en la operación del SIIPPG actuaran imbuidos por estos principios y valores fue que se procuró que dicho personal estuviera bien informado del objetivo y de la utilidad del SIIPPG, a esto contribuye el hecho de que los resultados que se obtienen con el SIIPPG son muy visibles.

Un factor muy importante que influye positivamente en un proyecto en un proyecto como el SIIPPG, es la existencia de confianza en compartir información. En este caso la confianza se genera desde las instituciones formales en las que se desenvuelve la gestión del SIIPPG y desde la propia fama de la SFP como dependencia coordinadora. Respecto a las instituciones formales que generan confianza en las dependencias para compartir su información un aspecto fundamental fue que el Decreto de Creación señala de manera expresa que la información del SIIPPG sólo es para uso exclusivo de la administración pública, por otro lado a las dependencias les genera confianza contar con cuerpos normativos como la Ley de Protección de Datos Personales y la Ley de Transparencia, la cual fija sanciones a quien las infrinja, En cuanto a la fama de la SFP, se tiene la certeza de

que dicha Secretaría tiene la facultad de intervenir recabando información en las distintas dependencias de la administración pública, por lo tanto no encuentran ningún problema en proporcionarle información.

Factores contextuales

Uno de los datos fundamentales que se pudo obtener en esta investigación, fue la seguridad de los entrevistados de que de no ser la SFP la dependencia encargada de administrar el SIIPPG, ninguna otra más hubiera podido hacerlo, esto es relevante ya que en caso de que la lógica del SIIPPG se quisiera extrapolar a otros niveles de gobierno o a otros gobiernos nacionales, sería importante determinar cuáles son las características que se necesitan para ello. En este sentido, lo que se pudo rescatar de las entrevistas fue que la SFP tiene un marco institucional y una estructura organizacional que facilita la implementación y gestión de un sistema como el SIIPPG, un solo Decreto presidencial no podría en automático darle la posibilidad a una dependencia de administrar y coordinar el SIIPPG, se necesitarían una serie de reformas institucionales en otros cuerpos normativos para poder hacerlo, además, la SFP actualmente tiene una estructura que se presta para poder actuar e intervenir en las distintas dependencias como es el caso de los OIC que ya existen con ciertas funciones específicas de vigilancia y seguimiento y cuya actuación se aprovecha para beneficio del SIIPPG.

En relación a la necesidad de la existencia del SIIPPG, aunque se presentan posiciones encontradas, se puede decir que es muy necesario y que sería un grave error no permitir que siguiera operando ya que la concentración de información que hace y los análisis que realiza de la misma son tareas que de no existir el SIIPPG se tendrían que llevar a cabo de

manera aislada por las dependencias con los problemas de tiempo y esfuerzo que esto representa, esto lo que ocasiona es que no se cuente con la suficiente información de calidad para la toma de decisiones. Por su parte los que no ven tan necesaria la existencia del SIIPPG aceptan que pueden tener esa opinión por lo limitado de su perspectiva ya que dicha opinión se presenta sólo en las dependencias que integran la información y además mencionan que en estos momentos no le ven tanta utilidad por lo reciente de su creación. De tal forma que en términos generales, la existencia del SIIPPG es aceptada como necesaria y si no se opina esto es porque no se alcanza a dimensionar su verdadera utilidad ya sea por lo limitado de la visión de quienes opinan esto o por la novedad del propio sistema.

Por otro lado, los factores externos que más han influido en la implementación y gestión del SIIPPG son los de tipo político, en este caso el factor político más involucrado fue la agenda de transparencia que traía la administración presidencial que puso en marcha el SIIPPG así como el hecho de que dicha iniciativa surge a finales del periodo del gobierno, por lo cual era necesario ponerla en marcha de manera inmediata para no correr el riesgo de que la siguiente administración no lo implementara.

Beneficios, logros, retos y dificultades del SIIPPG

El principal beneficio del SIIPPG se encuentra en las ventajas tecnológicas que representa la herramienta informática que permite disponer de manera rápida y sencilla de los análisis de la información de los padrones para auxiliar a los funcionarios a mejorar la toma de decisiones. Un beneficio más es el de ir permeando en las distintas dependencias la cultura de contar con un padrón con información actualizada y de calidad. Asimismo el SIIPPG

permite detectar las posibles fallas que se encuentran en el diseño de las ROP. Los dos últimos beneficios mencionados no se encuentran planteados como uno de los objetivos del SIIPPG sino que son productos adicionales que benefician a la administración pública y que hablan bien del SIIPPG

En cuanto a los principales logros, estos se pueden clasificar en logros de carácter operativo, logros de carácter organizacional y logros de carácter técnico. Los logros de carácter operativo consisten en haber realizado ya un elevado número de análisis y confrontas de información para detectar errores u omisiones, los logros de carácter organizacional consisten en contar con una red sólida de enlaces que generan un flujo de información de calidad, por último en relación a los logros de carácter técnico consisten en poder contar con la herramienta informática.

5.3 Recomendaciones de política pública

En este apartado se plantean las principales recomendaciones y propuestas de política pública para la operación del SIIPPG que se desprenden de las conclusiones plasmadas en los apartados anteriores. Es importante mencionar que estas propuestas y recomendaciones se desarrollan sin poder proporcionar información cuantitativa sobre cuál aspecto puede impactar más y cuál impactar menos, sin embargo la medición de los impactos podría ser el resultado de una investigación posterior.

En primer lugar, en relación a la Administración Pública Federal en general, una recomendación importante que se desprende de esta investigación es que debería existir un formato único de base de datos en la Administración Pública Federal para que cada

dependencia que cargue información no tenga que emplear recursos y esfuerzos extras en cumplir con el llenado de cada base de datos de manera distinta, en este sentido la estructura del SIPPG puede servir como fundamento.

En cuanto a las recomendaciones relativas específicamente al SIIPPG, se debe tener presente que la identificación de duplicidades que se logra con él es una actividad de carácter correctivo ya que se realiza de manera posterior a la entrega del apoyo, por lo tanto sería una buena medida que el SIIPPG se convierta en un sistema de carácter preventivo que permita identificar de manera previa a la entrega de los apoyos la existencia de duplicidades.

Por otro lado, sería conveniente que el SIIPPG migrara de un sistema que sirve para identificar concurrencias a un sistema que sirva para diseñar estrategias de intervención con programas públicos. Este sistema cuenta con datos muy importantes para planear intervenciones del gobierno en aquellos lugares en los que hace falta. De tal forma que se podrían realizar algunos estudios regionales con el objeto de determinar los problemas susceptibles de ser atendidos por políticas públicas. Con este análisis y con la información del SIIPPG se podrían identificar, de una manera fidedigna, los programas que se necesitarían implementar en la región para complementar los apoyos existentes y contribuir de esta forma en la solución del problema.

Asimismo, otra propuesta de política pública va en el sentido de que el SIIPPG pueda ser consultado por el público ya que esta medida fortalecería la transparencia en el gobierno, obviamente respetando la confidencialidad de los datos personales. Por medio del SIIPPG,

se podría dar acceso a cada ciudadano para que verificara lo que reportan las dependencias sobre él en lo particular o podría ser que esta medida permitiera que la información⁷ se utilizara para estudios de distinta índole. Otro beneficio que podría tener el SIIPPG si se abriera al público sería que los beneficiarios podrían saber a qué apoyos tendrían acceso de acuerdo a sus condiciones socioeconómicas.

En cuanto a la participación en el SIIPPG de las dependencias que ahí integran su información, sería recomendable que cualquier toma de decisiones se llevara a cabo involucrando de manera más intensa a dichas dependencias para que no consideraran al SIIPPG como una simple medida obligatoria, de esa forma su participación se podría presentar más apegada a una situación de iniciativa propia, lo que volvería más proactiva dicha participación. Asimismo, es muy importante diseñar alguna estrategia para que todas las dependencias valoren e internalicen la utilidad de los estudios y análisis que se llevan a cabo con la herramienta, si esto se realiza es muy factible que las distintas dependencias involucradas hagan un mayor uso de la misma y utilicen más los análisis para tener una mejor toma de decisiones.

En este mismo sentido, una actividad que ha quedado pendiente en el diseño del SIIPPG es ponerle más atención a los niveles operativos de las dependencias y los programas que integran su información. Tal y como quedó plasmado en el análisis de los resultados, es en ese nivel donde se presentan mayores problemas e invariablemente la causa es el poco o nulo contacto que se tiene con la herramienta informática y en general con el SIIPPG. Por lo tanto, entre las propuestas para solucionar esta situación estaría la de capacitar a todos

⁷ Sólo la información no protegida por la Ley de Protección a Datos Personales

los niveles operativos en el uso de la herramienta, concientizar sobre la utilidad de contar con este sistema, ir actualizando la infraestructura tecnológica de estas áreas y delegar responsabilidades en los niveles operativos para que ellos mismos puedan usar la herramienta.

Por último, sería pertinente que en cada lugar que se quiera extrapolar la lógica del SIIPPG se diseñe una estructura y un mecanismo de coacción como el de la SFP, este mecanismo de coacción podría actuar para asegurar el cumplimiento por medio de sanciones administrativas como lo hacen los OIC en la SFP o por medio de otro tipo de sanción.

BIBLIOGRAFÍA

- AlAwadhi y Morris. (2009). Factors Influencing the Adoption of E-government Services. *Journal of Software*. Vol. 4, NO. 6. August.
- Andersen, Kim Viborg y Henriksen, Helle Zinner. (2006). E-government maturity models: Extension of the Layne and Lee model. *Government Information Quarterly* 23.
- Araya y Porrúa. (2004). *América Latina Puntogob Casos y Tendencias en Gobierno Electrónico*. FLACSO/AICD-OEA.
- Arellano, David. (2002). Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 23.
- Arellano, David. (2004). *Nueva Gestión Pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa*. En Más allá de la reinención del Gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina. Porrúa. México.
- Bjørn y Fathul. (2008). *E-government Challenges and the Role of Political Leadership in Indonesia: the Case of Sragen*. 41st Hawaii International Conference on System Sciences.
- Brown, Douglas M (1999) *Information Systems for Improved. Performance Management. Development Approaches*. U.S. Public Agencies. In *Reinventing Government in the Information Age : international practice in IT-enabled public sector reform / edited by Richard Heeks*. London ; New York : Routledge.
- Bryman, A. (2005), *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Chau Patrick y Yan, Kar (1997) Factors Affecting the Adoption of Open Systems: An Exploratory Study. *MIS Quarterly*. Vol. 21, No. I (Mar., 1997).
- Cresswell, A. (2004). *Exemplary practices in electronic records and information access programs*. Albany, NY: CTG University of Albany.

- Dawes, S. S. y Prefontaine, L. (2003). *Understanding new models of collaboration for delivering government services*. Communications of the ACM, 46(1).
- Dawes, S., Bloniarz, P., Connelly, D., Kelly, K., y Pardo, T. (1999). Four Realities of IT Innovation in government. *The Public Manager*. Vol. 28, Number 1.
- Dawes, S.S. (1996). Interagency Information Sharing: Expected Benefits, Manageable Risks. *Journal of Policy Analysis and Management*. 15, 3.
- Duncan, G., y Roehrig, S. (2005). *Mediating tension between Information Privacy and Information Access: the Role of Digital Government*. En G. Garson, Public Information Technology: Policy and Management Issues.
- Faerman, S. R., McCaffrey, D., y Van Slyke, D. M. (2001). *Understanding interorganizational cooperation: public-private collaboration in regulating financial market innovation*. Organization Science, 12(3).
- Fletcher, P. D. (2002). Policy and portals. In Mc- Iver, W. J., y Elmagarmid, A. K. (Eds.). *Advances in digital government: Technology, human factors, and policy*. Norwell, MA: Kluwer Academic Press. Recuperado el 23 de septiembre de 2011 de <http://books.google.com/books?id=mKMrtZyDSZkC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>
- Fountain, Jane E. y Gil-Garcia, J. Ramon. (2006). *Technology Enactment Theory: Understanding the Role of Power, Bureaucracy, and Institutions in Government Information Technology Initiatives*.
- Fountain, Jane. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Brookings Institution Press. Washington, DC.
- Gant, J. P. (2003). *Information sharing communications, and coordination in e-government collaborations*. Albany, NY: Center for Technology in Government, University at Albany, SUNY.
- Gerring, John. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Gichoya, D. (2005). Factors Affecting the Successful Implementation of ICT Projects. *Government. Electronic Journal of e-Government*. 3(4).
- Gil-García y Luna Reyes, L. (2007). *Modelo multi-dimensional de medición del Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: ONU-CEPAL.
- Gil-García y Luna. (2010). *Teoría institucional y simulación dinámica para una mejor comprensión del Gobierno Electrónico: El caso de los portales web del sistema e-México*. CIDE.
- Gil-García, Arellano y Luna. (2010). *Gobierno Electrónico en México (2000-2006): Una visión desde la Nueva Gestión Pública*. Digital Government Society of North America.
- Gil-García, Chengalur y Duchessi. (2007). Collaborative e-Government: impediments and benefits of information-sharing projects in the public sector. *European Journal of Information Systems*. 16. Operational Research Society Ltd.
- Gil-García, J. R. y Helbig, N. (2007). *Exploring E-Government Benefits and Success Factors*. In Ari-Veikko Anttiroiko and Matti Malkia (Eds). *Encyclopedia of Digital Government*. Hershey, PA: Idea Group Inc.
- Gil-García, J. R. (2005a). *Enacting State Websites: A Mixed Method Study Exploring EGovernment Success in Multi-Organizational Settings*. Tesis Doctoral. University at Albany, State University of New York, Albany, NY.
- Gil-García, J. Ramon y Martínez-Moyano, Ignacio J. (2007). Understanding the evolution of e-government: The influence of systems of rules on public sector dynamics. *GIQ*. No. 24.
- Gil-García, J. Ramon y Pardo, Theresa A (2005). E-government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations. *GIQ*. No. 22.
- Gil-García, J. Ramon y Hernández-Tella, Francisco R. (2011). *Access Indiana: Managing a Website through a Successful Public-Private Partnership*. In E-

Government Website Development: Future Trends and Strategic Models. Hershey, USA. Information Science Reference.

- Gil-García, J. Ramón. (2005). *Exploring the Success Factors of State Website Functionality: An Empirical Investigation*.
- Gil-Garcia, J. Ramon; Chun, Soon Ae y Janssen, Marijn. (2009) Government information sharing and integration: Combining the social and the technical. *Information Polity*.14. IOS Press.
- Gil-Garcia, J. Ramon; Guler, Ahmet; Pardo, Theresa A. y Burke, G. Brian. (2010). *Trust in Government Cross-Boundary Information Sharing Initiatives: Identifying the Determinants*.
- Gil-Garcia, J. Ramon; Pardo, Theresa A. y Burke, G. Brian. (2010) *Conceptualizing information integration in government*. In E-Government: Information, Technology, and Transformation. Edited by: Hans J. Scholl. Advances in Management Information Systems Volume 17.
- Gil-García, J. Ramón; Schneider, Carrie A.; Pardo, Theresa A. y Cresswell, Anthony M. (2005). *Interorganizational Information Integration in the Criminal Justice Enterprise: Preliminary Lessons from State and County Initiatives*. IEEE.
- Gottschalk, Petter. (2008). Maturity levels for interoperability in digital government. *Government Information Quarterly*. August
- Grönlund, Åke y Horan, Thomas A. (2004). Introducing E-Gov: history, definitions, and issues. *Communications of the Association for Information Systems* (Volume 15)
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of the NPM. *International Public Management Journal*. Vol. 4, No. 1.
- Harris, N. D. (2000). *Intergovernmental cooperation in the development and use of information systems*. In Garson, D. (Ed.), *Handbook of Public Information Systems*. New York: Marcel Dekker.

- Ho, Alfred Tat-Kei y James Fielding Smith (2001). Information Technology Planning and the Y2K. Problem in Local Governments. *American Review of Public Administration*. Vol. 31 No.2 June 2001.
- Hood, C. (1991). A New Public Management for all seasons. *Public Administration*. 69:3-19
- Janssen, M., Chun, A., y Gil-Garcia, J. (2009). Building the next generation of digital government infrastructures. *Government Information Quarterly*.
- Landsbergen Jr, D., y Wolken Jr, G. (2001). Realizing the promise: Government Information Systems and the Fourth Generation of Information Technology. *Public Administration Review*. 61(2).
- Lee, J. N. (2001). The impact of knowledge sharing, organizational capability and partnership quality on IS outsourcing success. *Information & Management*. 38.
- Lim, Hyoung Joon y Tang, Shui-Yan (2008) Urban E-Government Initiatives and Environmental Decision Performance in Korea. *Journal of Public Administration - Research and Theory*. Vol. 18 No.1.
- Luna Reyes, Luis F. y Gil-García, J. Ramón. (2008). *Resultado de la Encuesta sobre Gobierno Electrónico y colaboración interorganizacional*. El caso de México. Documento de trabajo 211. CIDE.
- Luna, Gil y Estrada. (2008). "The Impact of Institutions on Interorganizational IT Projects in the Mexican Federal Government". *International Journal of Electronic Government Research*. 4(2). 27-42. April-June.
- Luna-Reyes, L. Felipe y Gil-Garcia, J. Ramon (2006) *Integrating Conceptual Approaches to E-Government*. Idea Group Inc.
- Luna-Reyes, Luis F.; Gil-Garcia, J. Ramon y Betiny Cruz, Cinthia. (2007) Collaborative digital government in Mexico: Some lessons from federal Web-based interorganizational information integration initiatives. *Government Information Quarterly* 24.

- Luna-Reyes, Luis F.; Zhang, Jing; Gil-García, J. Ramón y Cresswell, Anthony M. (2005). Information systems development as emergent socio-technical change: a practice approach. *European Journal of Information Systems*.
- Luna-Reyes, Luis Felipe; Hernández García, Juan Manuel y Gil-García, J. Ramón. (2009). Hacia un modelo de los determinantes de éxito de los portales de gobierno estatal en México. *Gestión y Política Pública*. Volumen XVIII. Número 2. II semestre.
- Macintosh, Ann. (2004). *Characterizing E-Participation in Policy-Making*. 37th Hawaii International Conference on System Sciences.
- Meijer, A.J. (2006). *ICTs and Political Accountability; an Assessment of the Impact of Digitization in Government on Political Accountability in Connecticut, Massachusetts and New York State*. NCDG Working Paper 06-002.
- Melitski, J. (2003) Capacity and E-Government Performance: An analysis Based on Early Adopters of Internet Technologies in New Jersey. *Public Performance and Management Review*. 26(4).
- Moon, M. J. (2002). The Evolution of E Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? *Public Administration Review*. Vol. 62, No. 4.
- Norris, Donald F., y M. Jae Moon (2005). Advancing E-Government at the Grass Roots: Tortoise or Hare? *Pubic Administration Review*. Vol. 65 No.1.
- Orlikowski, W. J., y Iacono, C. S. (2001). Research Commentary: Desperately Seeking the "IT" in IT Research-A Call to Theorizing the IT Artifact. *Information Systems Research*. 12(2).
- Pankowska, M. (2008). National frameworks survey on standarization of E-government documents and processes for interoperability. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*. 3(003).
- Pardo, T. A., Cresswell, A. M., Thompson, F., y Zhang, J. (2006). Knowledge sharing in crossboundary information system development in the public sector. *Information Technology Management*, 7(4).

- Pardo, T. A., Gil-Garcia, J. R., y Burke, B. (2007). *Sustainable cross-boundary information sharing*. In Chen, H., Brandt, L., Dawes, S., Gregg, V., Hovy, E., & Macintosh, A. (Eds.), *Digital government: Advanced research and case studies*. New York: Springer.
- Pardo, T., y Tayi, S. (2007). Interorganizational information integration: A key enabler for digital government. *Government Information Quarterly*.
- Pardo, Theresa A.; Gil-García, J. Ramón y Burke, G. Brian. (2008). *Governance Structures in Cross-Boundary Information Sharing: Lessons from State and Local Criminal Justice Initiatives* IEEE.
- Pardo, Theresa A.; Gil-García, J. Ramón y Burke, G. Brian. (2009). *Information Sharing and Public Health: A Case-based Look at the ICT Expectations-Reality Gap*. In *ICTs, Citizens and Governance: After the Hype*. Albert Meijer; Kees Boersma and Pieter Wagenaar (editors). IOS Press.
- Pardo, Theresa A.; Gil-Garcia, J. Ramon; Burke, G. Brian y Guler Ahmet. (2009). *Factors Influencing Government Cross-Boundary Information Sharing: Preliminary Analysis of a National Survey*. The Research Foundation of State University of New York.
- Pardo, Theresa y Burke, G. Brian. (2008). *Government Worth Having: A briefing on interoperability for government leaders*. The Research Foundation of State University of New York.
- Pardo, Theresa y Burke, G. Brian. (2009). *IT Governance Capability: Laying the foundation for government interoperability*. The Research Foundation of State University of New York.
- Pardo, Theresa. (2000). *Realizing the Promise of Digital Government: It's More than Building a Web Site*. Center for Technology in Government University at Albany/SUNY.

- Pérez Velasco, M. (2006). Intercambio de datos entre administraciones públicas. *Revista de Internet, Derecho y Política* (2).
- Petersen (2007). *Technology contracting in the public sector*. Case studies on digital government. Edit. Rocheleau. Idea Group Publishing.
- Ramió C y Salvador M. (2005). *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Rodríguez, G. S. (2004). Gobierno Electrónico: hacia la modernización y transparencia de la gestión pública. *Revista de Derecho* (21).
- Roldan, J. L. y Leal, A. (2003). *A validation test of an adaptation of the DeLone and McLean's model in the Spanish EIS field*. In *Critical Reflections on Information Systems: A Systemic Approach* (CANO JJ, Ed), Idea Group Publishing, Hershey, PA.
- Sandford, B. (2003). *A Holistic View of Public Sector Information Technology..National Public Management Research Conference*. Washington D.C.
- Scholl, Hans J. (Jochen) y Klischewski, Ralf. (2007). E-Government Integration and Interoperability: Framing the Research Agenda. *International Journal of Public Administration*.
- Schwester, R. (2009). Examining the barriers to e-Government Adoption. *Electronic Journal of e-Government*. 7(1).
- Solli-Sæther, Hans. (2011). A framework for analyzing interoperability in electronic government. *Int. J. Electronic Finance*,.5 (1).
- Weare C, Musso y Hale (1999). Electronic Democracy and the Diffusion of Municipal Web Pages in California. *Administration & Society*. Vol. 31, No. 1.
- Welch y Pandey (2007). E-Government and Bureaucracy: Toward a Better Understanding of Intranet Implementation and Its Effect on Red Tape. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 17, No. 3

- West y Berman (2001). The impact of revitalized management practices on the Adoption of Information Technology: A National Survey of Local Governments. *Public Performance & Management Review*. Vol. 24, No. 3.
- Wimmer, Maria A. (2002). A European perspective towards online one-stop government: the eGOV Project. *Electronic Commerce Research and Applications*. Volume 1, Issue 1.
- Weimer, David L., y Adam R. Vining. (1999). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. 3ra. ed. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Xenakis, Alexandros y Macintosh, Ann. (2004). Procedural Security in Electronic Voting. *37th Hawaii International Conference on System Sciences*.
- Yang, Tung-Mou y Maxwell, Terrence. (2010). Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors. *Government Information Quarterly* 28.