

CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES:

LA (DES)CONEXIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y LA CIUDADANÍA



CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES: LA (DES)CONEXIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y LA CIUDADANÍA



Jesús Alarcón
Investigador, IMCO



Manuel Guadarrama | @ManuGuadarrama
Coordinador de Gobierno y finanzas, IMCO

- Las instituciones de calidad son aquellas que cuentan con la capacidad de dar respuesta a los problemas y necesidades de la población.
- La mejora regulatoria es un proceso continuo de construcción de instituciones de calidad que permite disminuir costos y tiempo de gestión normativa para facilitar a la población el acceso a servicios públicos y a la economía formal.
- El Gobierno Abierto ayuda a crear instrumentos que hacen más eficiente y efectiva la política de desarrollo social.
- El IMCO propone atribuir a la Secretaría de la Función Pública la tarea de evaluar la calidad de las instituciones federales con base en una metodología abierta y robusta, mientras que, en los órdenes estatal y municipal, se puede delegar esta labor a las contralorías locales.

La desigualdad es un problema que va más allá del ingreso o de la distribución de la riqueza, pues también se refleja en la diferencia de oportunidades para acceder a servicios públicos básicos y de calidad, como la educación, la salud y la movilidad urbana. Al mismo tiempo, la desigualdad afecta en la facilidad para hacer negocios, donde el trato diferenciado al intentar realizar un trámite, como lo pudiera ser la apertura de una empresa, un permiso de construcción, el pago de impuestos, o el acceso a créditos, se traduce en menos oportunidades y mayores costos para la población más pobre.¹ A pesar de que un gobierno quiera disminuir la desigualdad, éste puede perpetuarla cuando sus instituciones generan “ciudadanos de primera” y “ciudadanos de cuarta”, según los servicios y trámites burocráticos que ofrece. Por ejemplo, si una persona quiere abrir un negocio, necesita inscribirse en los Registros Públicos de Comercio estatales; un proceso que tarda medio día en Campeche, la Ciudad de México o el Estado de México, mientras que en Quintana Roo toma 30 días.

Entonces, ¿cómo se define la calidad de las instituciones? La respuesta abarca un amplio catálogo de características que tienen los organismos públicos,² como son: responsabilidades bien definidas, evaluación y mejoramiento de desempeño, procesos transparentes y trabajo en equipo, pero sobre todo, buenos resultados de la gestión gubernamental y eficiencia para servir a la sociedad.³ En otras palabras, una dependencia pública es de calidad si tiene la capacidad para resolver los problemas de los ciudadanos de forma eficiente. En una sociedad funcional, las instituciones de gobierno son capaces de proveer servicios públicos básicos a las personas. En México, por lo general, la sociedad está insatisfecha con la atención proporcionada.

Tabla 1. Nivel de satisfacción de la ciudadanía respecto a la provisión de servicios públicos en 2017

Servicio público	Orden de gobierno responsable	Nivel de satisfacción
Uso de internet para pagos, trámites y solicitudes de servicios públicos	Federal, estatal y municipal	2.8%
Calles y vialidades	Municipal	23.7%
Agua potable*	Municipal	23.7%
Policía	Municipal	23.8%
Transporte público automotor**	Municipal	31.3%
Alumbrado público	Municipal	35.9%
Servicio de salud (IMSS)	Federal	44.4%

* Usuarios que consideran que el agua es potable (bebible sin temor a enfermarse)

** Incluye autobuses urbanos, van, combis o microbús.

Fuente: Elaborado por el IMCO con información de la ENCIG 2017 del Inegi.

- 1 World Bank Group, *Doing Business 2019: Training for Reform* (Washington, DC.: The World Bank Group), https://espanol.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf (Consultado el 07/10/2019).
- 2 International Organization for Standardization. ISO 9000:2015: *Quality management systems – Fundamentals and vocabulary* (Ginebra: ISO, 2015), <https://www.iso.org/standard/45481.html> (Consultado el 07/10/2019).
- 3 Leticia Contreras Orozco, “La gestión de calidad en el sector público”, *Revista RC ET RATIO*, no. 8 (2014), http://contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_8/Rc8_1-Leticia-Contreras.pdf (Consultado el 07/10/2019).

Medir la calidad de las instituciones no es algo sencillo. Las expectativas de cómo debe responder un gobierno a sus gobernados son diversas. Sin embargo, introducir indicadores objetivos y concretar su aplicación a casos específicos permite identificar cuáles son los principales problemas de las instituciones mexicanas y comparar su desempeño con las de otros países. Un ejemplo es el Banco Mundial, que elabora dos estudios relacionados con la calidad de las instituciones:

1. Proyecto de Indicadores Mundiales de Gobernabilidad (WGI).⁴ Analiza y compara el desempeño gubernamental en 200 países con base en seis dimensiones:

Tabla 2. Desempeño de México por dimensión del WGI en 2018

Dimensión	Descripción	Lugar de México en 2019 (sobre 200)
Rendición de cuentas	Se basa en la percepción de los ciudadanos para participar en la selección de su gobierno, la libertad de expresión, la libertad de asociación y los medios de comunicación libres.	114 (percentil 42.9)
Estabilidad política	Considera las percepciones de la probabilidad de inestabilidad política o violencia por motivos políticos. Es el segundo indicador con mayores áreas de oportunidad para México.	153 (percentil 23.3)
Efectividad del gobierno	Mide la calidad de los servicios públicos y de la implementación de políticas públicas. México se ubica en la media de los países analizados (percentil 52.4).	95 (percentil 52.4)
Calidad de la regulación	Capta la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y reglamentos que promuevan el desarrollo del sector privado.	77 (percentil 61.5)
Estado de derecho	Refleja la calidad de la ejecución de contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como los niveles de delincuencia y violencia.	137 (percentil 31.7)
Control de corrupción	Es la percepción de que el poder público se ejerce para beneficio privado, así como la "captura" del estado por parte de las élites y los intereses privados. Este es el indicador en el que México está peor evaluado.	167 (percentil 16.3)

Fuente: Elaborado por el IMCO con información del WGI 2018 del Banco Mundial.

2. *Doing Business*.⁵ Reúne datos detallados y objetivos sobre 11 áreas de regulación comercial, lo que permite a los gobiernos diagnosticar problemas en los procedimientos administrativos. Sus indicadores se enfocan en reducir la corrupción y mejorar las condiciones para abrir y mantener un negocio. México se ubica en el lugar 54 de 190 países analizados, en donde destacan retos como:

Tabla 3. Desempeño de México por indicador del *Doing Business* en 2019

Dimensión	Descripción	Lugar de México en 2019 (sobre 190)
Registro de una propiedad	Es el segundo indicador en el que México está peor evaluado, pues necesita 39 días para realizar ocho trámites, así como un costo del 5.8% del valor de la propiedad.	103
Apertura de empresas	En promedio se requieren ocho procedimientos necesarios y un costo promedio del 16% del ingreso per cápita.	94
Permisos de construcción	En nuestro país se necesitan 82 días para realizar 15 trámites.	93
Acceso a electricidad	En México se regula el acceso a través de siete procedimientos, los cuales se obtienen después de 100 días con un costo equivalente al 290% del ingreso per cápita.	99
Pago de impuestos	Es el indicador con mayor rezago. En promedio, el 53% de las utilidades de un negocio se utilizan para pagar impuestos, lo que a su vez requiere de 240 horas.	116

Fuente: Elaborado por el IMCO con información del *Doing Business* 2019 del Banco Mundial.

4 WGI, "Home", Worldwide Governance Indicators (WGI) project, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

5 World Bank Group, *Doing Business* 2019, página 5.

Mejorar la capacidad de respuesta a los ciudadanos requiere más que una mejora en la integridad o manejo de los recursos públicos, ya que es fundamental responder de forma adecuada a las necesidades de las personas. Esto implica una gestión sistémica con responsabilidades concretas y colaboración horizontal.⁶

El objetivo de este capítulo es analizar dos casos que impactan directa e indirectamente la calidad de las instituciones: la mejora regulatoria de trámites y la Iniciativa de Gobierno Abierto en México. Estos ejemplos, sin duda, son un reflejo del esfuerzo gubernamental para mejorar la calidad de las instituciones y de las políticas públicas que impactan a los ciudadanos.

COMISIÓN NACIONAL DE MEJORA REGULATORIA VS. LA "TRAMITITIS"

Los Gobiernos federal, estatales y municipales tienen facultades para emitir regulación relacionada con trámites para la prestación de servicios y productos que requiere la población. La diversidad de trámites para un mismo fin es tan vasta, que un ciudadano "tiene" que ser experto para saber qué hacer, a quién recurrir y cómo lograr cada paso hacia su objetivo.

Existen aproximadamente 150 mil regulaciones vigentes, de las cuales el 60% corresponde a municipios, el 30% a estados y el 10% al gobierno federal.⁷ Por regulación se entiende a todas aquellas leyes, reglamentos, normas, acuerdos, decretos, lineamientos, avisos y resoluciones, entre otras. En estas condiciones, la capacidad de respuesta de las instituciones públicas para atender a la población en un trámite genera una congestión. Por ejemplo, para abrir un negocio en Nuevo León, un ciudadano debe cumplir con 145 regulaciones de los tres órdenes de gobierno.⁸

El ciudadano se enfrenta a una sobrerregulación que termina por afectar a los más pobres, ya que necesitan invertir una proporción mayor de sus recursos en la gestión de trámites y servicios, lo que atenta contra la libertad económica del país. Esta situación genera desigualdad e informalidad, ya que se requiere de un gran capital humano técnico y económico para abrir un negocio formal, tal como muestra el indicador "apertura de empresas" del *Doing Business*.

En 2018, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) se transformó en la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer), lo que implicó una nueva concepción en materia de regulación y de trámites, con una visión completa del panorama regulatorio. Es decir, hubo un reconocimiento de que no basta con simplificar y disminuir costos y tiempo en los trámites federales, si al final, un ciudadano tiene que enfrentar también trámites engorrosos a nivel subnacional.

La carga regulatoria para quienes realizan trámites y servicios federales representa un costo económico equivalente al 2.7%⁹ del Producto Interno Bruto (PIB) del país. En otras palabras, el costo de las regulaciones federales para ciudadanos y empresas en 2018 fue de 635 mil millones de pesos.¹⁰ A su vez, el costo de los trámites y servicios de las entidades federativas se estima en 1.32% del PIB estatal,¹¹ por lo que, según la Conamer, si se simplifican 1,839 trámites y servicios estatales, se podría generar un ahorro de la carga regulatoria en un 57% del costo económico que representa la carga administrativa al país.¹²

De acuerdo con el análisis del IMCO y datos del Inegi, un trámite federal o estatal tarda -en promedio- hora y media, mientras que uno municipal requiere hasta ocho horas.¹³ Esta situación genera desigualdad a quienes menos recursos tienen, al requerir mayores gastos y tiempo de gestión. La carga burocrática afecta en especial a las micro y pequeñas empresas,¹⁴ las cuales representan un 99%¹⁵ de los establecimientos en México y tratan, primordialmente, con los gobiernos municipales.¹⁶ A pesar de lo anterior, el tiempo y costo de los trámites no son los únicos obstáculos que enfrentan los mexicanos.

6 Álvaro Porras Vivas, "Gobierno Abierto, el valor social de la Información pública", *Estudios en Derecho a la Información*, no. 2 (2016), <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/article/view/10490/12655> (Consultado el 07/10/2019).

7 Mario Emilio Gutiérrez Caballero (Director General de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria), en la 36ª Conferencia Nacional de Mejora Regulatoria, 2016.

8 Carlos Salazar Lomelín "Perspectivas Empresariales, por qué y para qué Mejora Regulatoria", video del CCE, 5:53, <https://www.cce.org.mx/por-que-y-para-que-mejora-regulatoria/> (Consultado el 19/09/19).

9 Cofemer, "Lineamientos de los Programas de Mejora Regulatoria 2017-2018 de las Dependencias y Organismos Descentralizados de la Administración Pública Federal", 2017, https://cofemer.gob.mx/docs-bin/cgpe/Informe_Final_PMR_2017_2018

10 A pesar de la magnitud de la cifra, la labor de desregulación por parte de la Cofemer redujo significativamente el costo respecto a 2012 (4.25% del PIB).

11 DOF, "ACUERDO por el que se da a conocer la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria", 2019 https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570896&fecha=30/08/2019

12 *Ibid.*

13 Análisis del IMCO con información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015, del Inegi. Los cálculos se realizaron para esta publicación.

14 Los establecimientos de las microempresas tienen hasta 10 personas, mientras que las pequeñas varían entre 11 y 50.

15 Inegi, *Censos Económicos 2014* (México: Inegi, 2015), <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2014/> (Consultado el 07/10/2019).

16 *Ibid.* A pesar de que las micro y pequeñas empresas representan el 99% de los establecimientos en México, generan el 19.3% de la producción bruta. En contraste, las grandes empresas constituyen el 0.2% de los establecimientos, pero generan 64% de la producción bruta.

Tabla 4. Ejemplos de trámites municipales que son discrecionales y abren la puerta a la corrupción

Municipio	Descripción	Normatividad
Campeche	La autoridad municipal tiene la facultad de negar la licencia, autorización o permiso para ejercer el comercio en la vía pública si, a su criterio, ya existe el número de comercios que satisfaga la demanda.	Art. 19, Reglamento para el Comercio en la Vía Pública en el Municipio de Campeche.
Chihuahua	La dependencia encargada de otorgar las licencias para fotógrafos y videógrafos, la Subdirección de Gobernación Municipal, puede suspender esta labor si a su juicio, considera que hay una oferta excesiva de dicha actividad.	Art. 49, Reglamento de Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios para el Municipio de Chihuahua.
Acapulco	La autoridad municipal debe considerar adecuadas las persianas, cortinas u otros materiales que utilicen los establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas.	Art. 195, Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Acapulco de Juárez.
Guadalajara	Los establecimientos que vendan productos o sustancias nocivas para la salud, tales como pinturas en aerosol, pegamentos, diluyente o aguarrás deben contar con un registro de consumidores, en el cual se desglose la fecha, cantidad, producto, edad y datos de identificación. Dicho registro debe estar debidamente aprobado por la autoridad municipal correspondiente.	Art. 20, Reglamento para el Funcionamiento de Giros Comerciales, Industriales y de Prestación de Servicios en el Municipio de Guadalajara.

Fuente: Elaborado por el IMCO con información regulatoria vigente de los municipios de Campeche, Chihuahua, Acapulco y Guadalajara.

Los ejemplos anteriores son evidencia de diversos trámites que generan incertidumbre jurídica por las condiciones de discrecionalidad en las que están sustentados. Esta coyuntura abre puertas a la corrupción. De acuerdo con el Inegi, el 12%¹⁷ de las personas que tienen contacto con servidores públicos son víctimas de corrupción, lo que crea barreras a la formalidad al dificultar el cumplimiento de las normas y regulaciones de los negocios en México. Este contexto se profundiza a detalle en el capítulo Cobrar impuestos para reducir la desigualdad: el rompecabezas de la política fiscal.

Para mejorar las condiciones regulatorias y reducir la "tramititis", en 2017, el Ejecutivo federal encabezó la iniciativa de reforma constitucional para sumar esfuerzos hacia un Sistema Nacional de Mejora Regulatoria. Esto representa un esfuerzo para combatir las ineficiencias regulatorias en México. La implementación de la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR), entre 2019 y 2021, será uno de los principales retos de la Conamer y los diferentes actores involucrados en el tema. Este ordenamiento jurídico busca establecer y homologar los principios con los que se regirá la política de mejora regulatoria en los tres niveles de gobierno. De forma específica, es novedosa porque incluye los siguientes aspectos:

- Es inclusiva al incorporar la participación de académicos, organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector privado en el nuevo Sistema Nacional de Mejora Regulatoria. Esta es una buena práctica para impulsar las políticas de mejora regulatoria desde cualquier ámbito de la sociedad, no sólo desde el gobierno.
- Fortalecer la consulta pública para que los ciudadanos puedan levantar quejas o inconformidades por cualquier trámite, regulación y/o abuso de autoridad que contradiga la LGMR.
- Promover la transparencia para la evaluación de la conformidad mediante la creación de un padrón nacional de verificadores e inspectores.¹⁸
- Favorecer la reducción de la carga regulatoria actual.
- Establecer la creación de un Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios, el cual sistematizará toda la información regulatoria del país en un mismo sitio.

El liderazgo del Ejecutivo federal es fundamental para encaminar esta nueva política de Estado, además de solventar los retos que surjan durante la implementación de la LGMR (a más tardar en 2021). México va por el camino correcto en materia de mejora regulatoria, sin embargo, no hay que olvidar que la publicación de la LGMR fue un logro que requirió de varios años de consulta pública, así como de la participación de todos los sectores de la sociedad (cámaras empresariales, sociedad civil, organismos internacionales, etc.). Es indispensable darle seguimiento a la implementación de la ley y posicionar el tema en la agenda pública de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).

Desde 2014, la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), una iniciativa internacional cuyo objetivo es impulsar los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación, ha impulsado la agenda de mejora regulatoria en México. Uno de sus logros fue la publicación de un Manual de buenas prácticas para la elaboración de guías de auto cumplimiento de las regulaciones, así como el desarrollo de un sistema para facilitar el acceso ciudadano al contenido

17 Inegi, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015* (México: Inegi, 2015), https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2015/doc/encig15_principales_resultados.pdf (Consultado el 07/10/2019).

18 Este punto implica que los agentes económicos que sean sometidos a revisiones por parte de la autoridad podrán revisar que el servidor público efectivamente represente a la autoridad competente.

regulatorio de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y Normas Mexicanas (NMX). Sin duda, la Alianza representa un punto de inflexión en la generación de políticas públicas eficientes y en la calidad de las instituciones.

COMBATE A LA DESIGUALDAD Y GOBIERNO ABIERTO

Barack Obama, expresidente de Estados Unidos, junto con otros siete jefes de estado y representantes de la sociedad civil presentaron la AGA en la Asamblea General de la ONU de 2011¹⁹. Actualmente esta colaboración está conformada por 75 países²⁰ y cientos de organizaciones de la sociedad civil. La AGA basa su actuación en la Declaración de Gobierno Abierto²¹ y planes de acción de los países miembro.

Un gobierno abierto es aquel que “entabla una constante conversación con los ciudadanos a fin de oír sus opiniones y solicitudes, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente”.²²

El objetivo de la AGA es obtener compromisos concretos de los gobiernos para mejorar la capacidad de respuesta del gobierno hacia sus ciudadanos. En el caso de México, la Alianza se implementó a través del gobierno federal, el órgano garante de acceso a la información y organizaciones de la sociedad civil. Esta iniciativa ha generado cambios positivos en la calidad de las instituciones y en la capacidad de respuesta para atender el problema de la desigualdad y la pobreza.

En el plan de acción 2016-2018 de la AGA, México estableció el compromiso de contar con un registro único y accesible de la población potencial y de la población atendida de los programas de desarrollo social. En planes de acción previos, México demostró resultados positivos al conjugar política social con un enfoque de gobierno abierto para hacer más efectivos los programas de desarrollo social. Con base en este trabajo se concluyó que la existencia de un gran número de programas no garantiza un combate efectivo a la pobreza y la desigualdad.

La AGA señaló que de acuerdo con el “Inventario de Programas Sociales”, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), había más de 6 mil 700 programas y acciones enfocadas al desarrollo social. A través de la interacción de ciudadanos y gobierno, se identificaron dos causas principales que ocasionan la ineffectividad de la política social:

1. Falta de mecanismos eficientes para el diseño, implementación y seguimiento de la política social.
2. Falta de mecanismos efectivos de coordinación entre órdenes de gobierno para reducir la pobreza.²³

A través de jornadas de trabajo²⁴ entre sociedad civil y funcionarios, se concluyó que para alcanzar resultados multidimensionales se necesitaba un registro de población, así como fortalecer las capacidades de focalización, de planeación, de prospectiva y de evaluación. En respuesta a este compromiso, se realizó un tablero de seguimiento para el cumplimiento de Plan de Acción 2016-2018. En el caso del Registro Único se logró emitir el Acuerdo por el que se crea el Sistema de Información Social Integral y sus lineamientos.²⁵

Los usos y beneficios de este tipo de compromiso, impulsado a través de la Alianza para el Gobierno Abierto, son diversos y de gran alcance:

1. Facilitar la identificación de personas difuntas o “fantasmas” en los padrones, cuántas personas son atendidas por dos o más programas y cuántas no están siendo atendidas. Con este tipo de medidas, de acuerdo con el Coneval, entre 2012 y 2017 los apoyos otorgados a beneficiarios no identificados se redujeron en un 76.4%.²⁶
2. Identifica a 3.5 millones de beneficiarios potenciales del Programa Pensión para Adultos Mayores, que representarían el 73% de la población adulta mayor en 2024.
3. Considerar posibles errores de inclusión en programas de desarrollo social. Por ejemplo, la diferencia de ingresos registrados en el IMSS, así como la identificación de homonimias, información de mala calidad u otros.
4. Mejorar la cobertura de infraestructura financiera de Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros y presencia de beneficiarios de la ahora Secretaría de Bienestar. Así como ayudar a reducir los tiempos de traslado de beneficiarios a puntos de acceso bancario.

19 The Administration, “Open Government Partnership”, The White House President Barack Obama, <https://obamawhitehouse.archives.gov/open/partnership>

20 Process (Joining OGP), “Open Government Declaration”, Open Government Partnership, <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

21 *Ibid.*

22 César Calderón y Sebastián Lorenzo (coords.), *Open Government: Gobierno Abierto* (España: Algón Editores, 2010), 11.

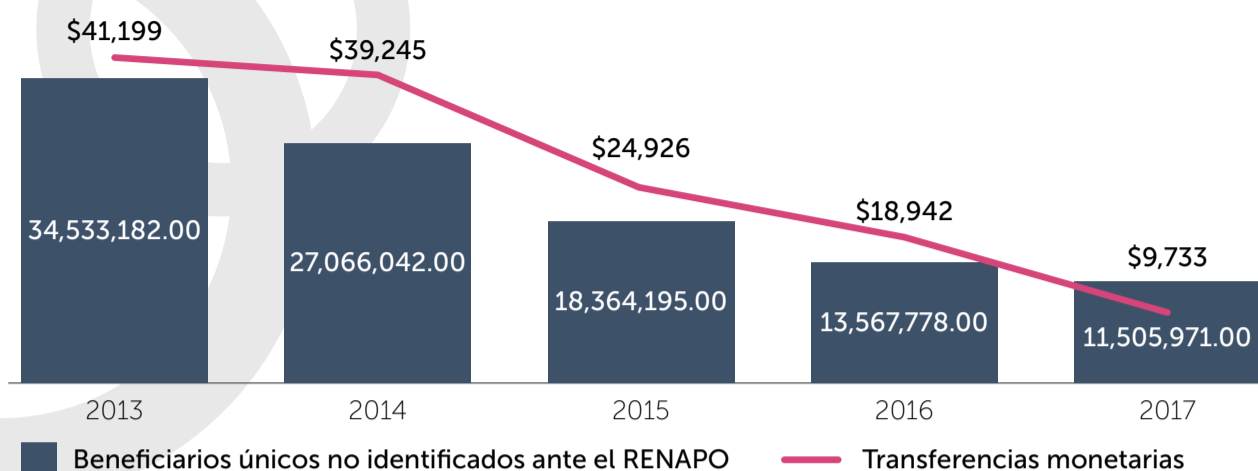
23 Alianza para el Gobierno Abierto, “Plan de Acción 2016-2018. Tercer Plan de Acción Nacional de México en la Alianza para el Gobierno Abierto”, <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Acci%C3%B3n-2016-2018.pdf>

24 Jornada Abierta en materia de Servicios públicos realizada el 4 de julio de 2016 en el Centro de Cultura Digital.

25 Diario Oficial de la Federación, “ACUERDO por el que se crea el Sistema de Información Social Integral y se emiten sus Lineamientos”, 2018, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5536919&fecha=05/09/2018

26 Coneval, *Sistema de Información Social Integral*, 2018, <https://www.coneval.org.mx/Eventos/Documents/Sistema-Informacion-Social-Integral-CONEVAL.pdf>

Gráfica 1. Beneficiarios únicos no identificados ante el Registro Nacional de Población (Renapo) vs. monto de transferencias monetarias



Fuente: Elaborado por el IMCO con información del Renapo, Secretaría de Gobernación (Segob), 2018.

Entre 2012 y 2017 los apoyos otorgados a beneficiarios no identificados se redujeron en un 76.4%. Si la Clave Única de Registro de Población (CURP) se valida contra el Registro Nacional de Población (Renapo) se considera existente. En caso de que la CURP sea inexistente o inválida, se busca recuperarla por otra vía. Finalmente, algunos registros se quedan sin CURP o con identificación insuficiente. Este proceso es un ejemplo de cómo se notifica de manera periódica a los programas sobre aquellos beneficiarios no localizados para eliminar personas difuntas, “fantasmas” en padrones y conocer quién es atendido y quién no.

Desde 2015, el Gobierno Federal creó, con asistencia técnica y financiera del Banco Mundial, el Sistema de Información Social Integral (SISI) como una herramienta de planeación de la política nacional de desarrollo social en nuestro país. Ésta incluye un sistema de focalización, un padrón único de beneficiarios y una infraestructura de datos espaciales. Con ello, las autoridades pueden visualizar la información geográficamente y usar herramientas de ciencia de datos para tomar mejores decisiones. Sin embargo, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social vigente, no es obligatorio para las dependencias y otros órdenes de gobierno subir los datos de sus programas, y en la última actualización presentada (junio 2019) no se encontraron datos para los programas que se crearon este año, como las Becas para el Bienestar Benito Juárez, Sembrando Vida o Jóvenes Construyendo el Futuro.²⁷

CONCLUSIÓN

Contar con instituciones públicas de calidad es una tarea que no solo puede quedar en manos del gobierno, ya que se requiere de todos los sectores de la sociedad: ciudadanos, sociedad civil, academia y el sector privado. La construcción de capacidades es un proceso que requiere interlocución entre todos, ya que las instituciones menos sólidas afectan más a los pobres y a poblaciones vulnerables.

Los casos expuestos muestran cómo la calidad de las instituciones, entendida como la capacidad de resolver o atender los problemas de la población, impacta directamente en los servicios públicos y/o los programas que atienden. Es decir, influyen en la calidad de vida de las personas.

En el primer caso, la Conamer está facultada para identificar, presentar quejas o inconformidades para cualquier trámite del país, independientemente del orden de gobierno que emita una regulación. Esto se traducirá en menores costos económicos y tiempo en la realización de trámites y procesos ante las autoridades. La mejora regulatoria es un proceso continuo de construcción de instituciones de calidad que permite atender los problemas de la población.²⁸ El beneficio a la ciudadanía es directo e inmediato y podría facilitar el acceso a servicios a la población más pobre.

En el segundo caso, la calidad de las instituciones tiene un impacto al interior del gobierno (al generar mayor eficiencia y efectividad) y a la población más pobre y desigual. Derivado de un compromiso a través de la Alianza para el Gobierno Abierto se logró la creación de una herramienta que aumenta las capacidades analíticas del Estado. Los primeros pasos ya se dieron, se construyó una plataforma y lineamientos oficiales que dan sustento al SISI, así como a la población potencial y atendida por los programas de desarrollo social. Se firmaron convenios de intercambio de información con 26 estados, 65 municipios, ocho dependencias federales y tres universidades.²⁹ No obstante, es necesario recalcar la importancia de implementar dicha política pública, pues como lo documentó el IMCO, en junio de este año, en 2019 no se ha actualizado la información de los nuevos programas de la actual administración.

²⁷ IMCO, *Diagnóstico IMCO: La política social en México, sin rumbo ni destino cierto* (Ciudad de México: IMCO, 2019), <https://imco.org.mx/temas/diagnostico-imco-la-politica-social-mexico-sin-rumbo-destino-cierto/> (Consultado el 07/10/2019).

²⁸ Por ejemplo, la creación de un Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios, el cual sistematice toda la información regulatoria del país en un mismo sitio o la creación de un padrón nacional de verificadores e inspectores.

²⁹ Coneval, *Sistema de Información Social Integral*, 2018.

El reto es continuar con la operación de este registro y que sea utilizado y nutrido de información por la actual administración. Contar con este registro se traduce en una respuesta a la necesidad de articular, focalizar y monitorear mejor las políticas redistributivas nacionales. En pocas palabras, en atacar la desigualdad de forma efectiva al hacer más eficiente el actuar del gobierno.

La capacidad de formar instituciones de calidad que proporcionen productos, servicios, trámites, ayudas de forma exitosa, y sostenida en el tiempo, requiere de una comunicación efectiva con los gobernados. Sin una comprensión de las necesidades, soluciones y cercanía con la población, una institución está diseñada para el fracaso.

IMCO PROPONE

- » Retomar las mejores prácticas, diseño institucional, modelo de gobernanza y demás entramado institucional de dependencias como Banxico o el Inegi, las cuales destacan por su calidad. Cabe destacar que ambos organismos cuentan con autonomía técnica y de gestión.
- » A nivel federal, atribuir a la Secretaría de la Función Pública la tarea de evaluar la calidad de las instituciones con base en una metodología abierta y robusta, mientras que, en los órdenes estatal y municipal, se puede delegar esta labor a las contralorías locales.
- » Publicar, para cada organismo, un Plan Anual de Calidad para plantear los retos y definir las funciones de cada dependencia para mejorar su organización y satisfacer las necesidades explícitas e implícitas de los ciudadanos que reciben sus servicios.
- » Dar cumplimiento y seguimiento a los compromisos de Gobierno Abierto.
- » Implementar los principios de Gobierno Abierto de forma transversal en las instituciones públicas, particularmente las que tienen contacto directo con la población.

BIBLIOGRAFÍA

Alianza para el Gobierno Abierto. "Plan de Acción 2016-2018. Tercer Plan de Acción Nacional de México en la Alianza para el Gobierno Abierto". <http://gobiabierto.org/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Acci%C3%B3n-2016-2018.pdf>

Calderón, César y Sebastián Lorenzo (coords.). *Open Government: Gobierno Abierto*. España: Algón Editores, 2010.

Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer). "Lineamientos de los Programas de Mejora Regulatoria 2017-2018 de las Dependencias y Organismos Descentralizados de la Administración Pública Federal". 2017. https://cofemer.gob.mx/docs-bin/cgpe/Informe_Final_PMR_2017_2018

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). *Sistema de Información Social Integral*. 2018. <https://www.coneval.org.mx/Eventos/Documents/Sistema-Informacion-Social-Integral-CONEVAL.pdf>

Contreras Orozco, Leticia. "La gestión de calidad en el sector público". *Revista RC ET RATIO*, no. 8 (2014). http://contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_8/Rc8_1-Leticia-Contreras.pdf (Consultado el 07/10/2019).

Diario Oficial de la Federación (DOF). "ACUERDO por el que se crea el Sistema de Información Social Integral y se emiten sus Lineamientos". 2018. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5536919&fecha=05/09/2018

Diario Oficial de la Federación (DOF). "ACUERDO por el que se da a conocer la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria". 2019. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570896&fecha=30/08/2019

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). *Diagnóstico IMCO: La política social en México, sin rumbo ni destino cierto*. Ciudad de México: IMCO, 2019. <https://imco.org.mx/temas/diagnostico-imco-la-politica-social-mexico-sin- rumbo-destino-cierto/> (Consultado el 07/10/2019).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). *Censos Económicos 2014*. México: Inegi, 2015. <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2014/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015*. México: Inegi, 2015. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2015/doc/encig15_principales_resultados.pdf (Consultado el 07/10/2019).

International Organization for Standardization. ISO 9000:2015: *Quality management systems – Fundamentals and vocabulary*. Ginebra: ISO, 2015. <https://www.iso.org/standard/45481.html>

Open Government Partnership (OGP). "Open Government Declaration". Process (Joining OGP). <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

Porras Vivas, Álvaro. "Gobierno Abierto, el valor social de la Información pública". *Estudios en Derecho a la Información*, no. 2 (2016). <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/article/view/10490/12655> (Consultado el 07/10/2019).

Salazar Lomelín, Carlos. "Perspectivas Empresariales, por qué y para qué Mejora Regulatoria". Video del CCE, 5:53. <https://www.cce.org.mx/por-que-y-para-que-mejora-regulatoria/> (Consultado el 19/09/19).

The White House President Barack Obama. "Open Government Partnership". The White House President Barack Obama. <https://obamawhitehouse.archives.gov/open/partnership>

World Bank Group. *Doing Business 2019: Training for Reform*. Washington, DC.: The World Bank Group. https://espanol.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf

Worldwide Governance Indicators (WGI). "Home". Worldwide Governance Indicators (WGI) project. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> (Consultado el 07/10/2019).