

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto Presidencial
del 3 de Abril de 1981



“NUEVO MODELO DE INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL PARA MÉXICO”

TESIS

Que para obtener el grado de:
MAESTRO EN DISEÑO ESTRATÉGICO E INNOVACIÓN

Presenta:

RAÚL NAVARRO CHÁVEZ

Directora:

DRA. HELENA VARELA GUINOT

Lectores:

DRA. MARÍA EUGENIA ROJAS MORALES

MTRO. JOSÉ DE JESÚS OLVERA

Ciudad de México

2016

Índice

1. Introducción.....	3
➤ Problema.....	6
➤ Justificación.....	6
➤ Objetivos.....	7
➤ Supuesto de investigación.....	8
➤ Metodología.....	8
2. Antecedentes Globales.....	9
➤ Nueva Gerencia Pública (NGP).....	10
➤ La reinención del gobierno.....	15
➤ Gobierno electrónico o <i>e government</i>	17
➤ Buen Gobierno.....	19
➤ Gobierno Abierto.....	21
3. Contexto Mexicano.....	26
➤ Gobierno de Vicente Fox.....	26
➤ Gobierno de Felipe Calderón.....	30
➤ Gobierno de Enrique Peña Nieto.....	32
4. Marco legal.....	38
➤ Instituciones y organismos encargados de ciencia tecnología e innovación.....	40
➤ Marco legal vigente, programas correspondientes y Plan Nacional de Desarrollo.....	41
5. Críticas a las políticas de innovación en México.....	46
6. Modelo <i>Lean Startup</i> y metodología <i>Design Thinking</i>	50
➤ <i>Modelo Lean Startup</i>	50
i. Críticas al modelo <i>Lean Startup</i>	54
➤ <i>Design Thinking</i>	57
ii. Críticas a la metodología <i>Design Thinking</i>	61
7. Modelo de innovación gubernamental.....	63
8. Conclusiones.....	74
9. Bibliografía.....	79
10. Anexo.....	82

1) INTRODUCCIÓN

Con el arribo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), las últimas décadas del siglo XX, y lo que llevamos del siglo XXI, han representado un reto importante tanto para la iniciativa privada como para los gobiernos. El acceso a la información, el Internet de las cosas, pero sobre todo, la necesidad de incentivar la facilitación de las interacciones entre organizaciones y ciudadanos ha devenido en el desarrollo de distintas iniciativas encaminadas a resolver dicho problema. Sin embargo, al analizar el caso de México, podemos darnos cuenta de que la iniciativa privada tiene una ventaja significativa con respecto al gobierno, lo cual no solo se ve reflejado en un retraso en términos de desarrollo tecnológico, sino también en la calidad de la prestación de los servicios de atención al ciudadano.

Si bien es cierto que no podemos generalizar, metiendo en la misma canasta al gobierno federal, los gobiernos estatales, los municipales y a todas las instituciones gubernamentales, en términos generales, como país, podemos decir que nos encontramos rezagados con respecto a otras naciones. Por ejemplo:

En el *Índice Global de Competitividad* del Foro Económico Mundial que mide los factores de innovación y sofisticación en distintos países, México se encontraba en el año 2000, en el lugar 33 de 139 países. Situación que contrasta fuertemente con la posición en la que nos encontrábamos en la edición 2010-2011 donde caímos a la posición 66, es decir, perdimos más de 20 lugares en menos de 10 años (en el sub índice de innovación nos ubicamos en el lugar 78). Pero peor aún, en la edición 2014-2015, México cayó cinco posiciones más para ubicarse en el lugar 61.

En contraste, los países que encabezan la lista son Suiza, seguido por Singapur, Estados Unidos, Finlandia y Alemania.

Con lo anterior en mente, surge la necesidad de analizar los aspectos que han provocado que México se encuentre atrasado, y no en la vanguardia en el desarrollo de nuevas tecnologías y en una prestación de servicios de atención que responda, en términos de eficiencia y eficacia, a las necesidades de los ciudadanos.

En línea con la idea anterior, basta que un ciudadano intente abrir un negocio, renovar una tarjeta de circulación, verificar su automóvil, pagar impuestos, buscar ser atendido por el sistema de salud o simplemente sacar una cédula profesional para que tenga que vivir una experiencia desagradable que en el mejor de los casos le haga perder el día o lo orille a intentar sobornar a un funcionario público (ver caso 1 en Anexo).

Como muestra de lo descrito hasta ahora, en la siguiente tabla se muestra una evaluación del Banco Mundial que mide el número de trámites necesarios para abrir un negocio en distintos estados de la república así como el tiempo que se requiere en días, y el porcentaje del ingreso per cápita que representa el realizar los trámites. Hecho que también demuestra con claridad la disparidad que existe en términos de legislación y evolución de los gobiernos en materia administrativa a nivel estatal.

Cuadro1

Entidad	Clasificación de Doing Business	Trámite (número)	Tiempo (Días)	Costo (% del ingreso per cápita)
Guanajuato	1	6	5.5	5.8
Colima	2	6	6.5	5.6
Tlaxcala	3	6	6.5	5.9
Yucatán	4	6	6.5	6.2
Oaxaca	5	6	6.5	6.9
San Luis Potosí	6	6	6.5	10.6
Guerrero	7	6	6.5	12.7
Aguascalientes	8	6	6.5	15.5
Estado de México	9	6	6.5	15.9
Nuevo León	10	6	8	11.9
Distrito Federal	11	6	6	19.7
Querétaro	12	7	8	6
Michoacán	13	7	9.5	5.9
Morelos	14	7	7	7.9
Puebla	15	7	8.5	6.5
Jalisco	16	7	12.5	5.9
Veracruz	17	7	10.5	8.2
Campeche	18	8	9	5.6

Tamaulipas	19	6	13.5	13.2
Sonora	20	7	9.5	12.2
Sinaloa	21	6	11.5	19.2
Zacatecas	21	7	13.5	7.1
Baja California Sur	23	7	11.5	12.3
Tabasco	24	7	17.5	8.2
Coahuila	25	7	9.5	21.2
Chiapas	26	7	19	11.5
Nayarit	26	7	12.5	15.8
Hidalgo	28	7	16.5	13.2
Chihuahua	29	7	14.5	20.3
Baja California	30	7	19.5	26.6
Quintana Roo	30	8	48.5	8.6
Durango	32	8	17.5	16.3

Fuente: Banco Mundial, *Doing Business México 2014*.

En contraste con lo que se muestra aquí, a nivel global, el primer sitio en el ranking lo encabeza Nueva Zelanda, donde un empresario puede abrir un negocio realizando únicamente un trámite, en un solo día, pagando 0.3 por ciento de su ingreso per cápita, mientras que el promedio para abrir un negocio en los países miembros de la OCDE (34 países) es de 5 trámites, 11 días y 3.6 por ciento del ingreso per cápita.

Ahora bien, dada la problemática aquí expuesta, no es difícil inferir algunas de las dificultades que todo esto representa, razón por la cual se vuelve útil el desarrollo de un modelo de innovación gubernamental que funcione de forma efectiva y sirva para mejorar el funcionamiento del gobierno en relación con sus áreas de atención, prestación de servicios y diseño de políticas públicas.

Lo planteado hasta aquí implica un reto importante ya que requiere; por un lado, el análisis del marco legal vigente (Constitución, Leyes Orgánicas y el Plan Nacional de Desarrollo) para poder establecer si éste facilita o dificulta el desarrollo de iniciativas para mejorar la prestación de servicios, mientras que por otro, implica la revisión de los modelos y metodologías de innovación (*Design Thinking* y *Lean Startup*) para poder formular una propuesta que se ajuste a las necesidades del gobierno mexicano.

Uno de los objetivos primordiales de este trabajo es generar un modelo de innovación que pueda ser aplicado a nivel gubernamental tanto a nivel federal como estatal o municipal y que sirva para mejorar la prestación de los servicios gubernamentales con el fin de reducir los tiempos de espera, la burocracia y la ineficiencia que impera hoy en día en el sector público. En este trabajo se entenderá por innovación gubernamental: “al desarrollo de un nuevo o significativamente mejorado producto, proceso, método de comercialización o método organizacional” (OCDE, 2005, p. 56) en el gobierno.

La tesis se divide en ocho capítulos. En el primero se explorará el problema, la justificación, los objetivos y la hipótesis. En el segundo se abordarán los antecedentes; haciendo un repaso cronológico de las corrientes más representativas en lo que a innovación gubernamental se refiere. En el tercer capítulo, el marco contextual, se hará un repaso de las medidas implementadas en los gobiernos de: Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. En el cuarto capítulo se hará un análisis del marco legal, se establecerá una cronología y se planteará la evolución de los organismos públicos en materia de innovación en México. En el quinto capítulo se hace énfasis en las críticas a las políticas de innovación en este país. En el sexto capítulo se hace un análisis del modelo *Lean Startup* y de la metodología *Design Thinking*. El séptimo capítulo está dedicado a desarrollar de forma precisa el modelo propuesto, y por último, se desarrollan las conclusiones.

Problema

Debido a las diversas problemáticas que enfrenta el país en términos de seguridad, desempleo, pobreza y falta de crecimiento, el tema de la innovación gubernamental del año 2006 a la fecha no ha sido una prioridad. Si bien es cierto que el asunto es relativamente nuevo, las mejoras que se podrían generar si los funcionarios públicos tuvieran las herramientas necesarias para transformar el ámbito de su competencia hacia un enfoque innovador orientado a atender las necesidades de la gente, derivaría en una serie de beneficios que mejorarían sustancialmente la forma en la que la gente percibe al gobierno.

Justificación

En la actualidad, los modelos y metodologías de innovación están enfocados a brindar herramientas de desarrollo para todo tipo de proyectos. La gran mayoría de ellos parte de una

visión anglosajona o eurocentrista que intenta responder a necesidades de distinta índole, pero específicamente del sector privado, que difieren de lo requerido por el gobierno. En este sentido distintos autores ya han señalado esta problemática desde hace varios años:

“Las soluciones de la empresa privada no eran totalmente compatibles con los requerimientos de innovación gubernamental. Ya en 1986 Deming alertó sobre ese problema, y más tarde Halachime en 1995, se oponía de una manera más rotunda” (Muñoz, 2004, p. 35).

Ahora bien, los modelos de innovación convencionales no toman en cuenta una serie de factores que son fundamentales dentro del contexto de la administración pública en México. Algunos de estos factores son: en primer lugar, las limitantes que el marco legal nacional pudiera establecer; en segundo lugar, las necesidades no explícitas del ciudadano; en tercer lugar, las necesidades económicas del gobierno para subsistir; y por último, la comunión que existe entre el ejercicio gubernamental y el ámbito político.

Por todo lo anterior, surge la necesidad de crear un modelo de innovación gubernamental enfocado en México que tome en cuenta lo aquí planteado y que trascienda el pliego de buenas intenciones que intentó implementar el ex Presidente Fox durante su sexenio.

Objetivos

General

Diseñar un modelo de innovación gubernamental que sirva como ruta de acción para los funcionarios públicos de cualquier nivel que no tengan ningún conocimiento sobre procesos de innovación .

Específicos

- Revisar el marco legal vigente para detectar posibles elementos que beneficien o perjudiquen el desarrollo innovador que contribuya al mejoramiento de los servicios de atención gubernamentales.
- Analizar el modelo *Lean Startup*, la metodología *Design Thinking* y la propuesta de los *10 tipos de innovación* para poder extraer de ellos los elementos que sean útiles para crear un modelo de innovación gubernamental para México.

- Realizar una crítica de la inoperancia de algunos modelos y metodologías de innovación que existen en la actualidad.
- Revisar los esfuerzos que se han realizado en materia de innovación gubernamental en México y otros países.

Supuesto de investigación

En la actualidad no existe un modelo de innovación gubernamental que tome en cuenta las necesidades directas, indirectas y operativas de los ciudadanos y el gobierno, la escasez de recursos en la administración pública, distintos tipos de innovación, mecanismos de evaluación y análisis, la comunión entre el ejercicio gubernamental y el ámbito político y que sea lo suficientemente fácil de entender para que los funcionarios público, independientemente del puesto que sustenten o el grado de conocimiento que tengan en el desarrollo de propuestas innovadoras, puedan utilizarlo como guía.

Metodología

Las metodologías que se emplearán a lo largo de este trabajo son:

- Investigación bibliográfica; se hará referencia a textos en materia de innovación y evolución de la administración pública. De igual manera se consultarán obras que en su momento fueron referencia para que se llevaran a cabo cambios significativos en el sector público.
- Investigación hemerográfica; se utilizarán referencias a revistas y periódicos que permitan entender de mejor manera el contexto en los sexenios de analizados en este trabajo.
- Estudios comparados; se comparará lo que se ha hecho en otros países frente a lo que ha ocurrido en México.

2) ANTECEDENTES GLOBALES

A lo largo de la historia, la humanidad ha sufrido grandes transformaciones que han modificado sustancialmente la forma en la que vivimos. Dependiendo de la óptica desde la que se mire, los cambios han resultado ser positivos o negativos. Sin embargo, en lo que corresponde a la materia de este trabajo, existen tres grandes hitos que permiten comprender la evolución de las formas de organización e interacción humana:

El primero de ellos fue la Revolución Agrícola que ocurrió aproximadamente hace 10,000 años; “en ella el hombre aprendió a sembrar cultivos y a domesticar animales...dejó de ser nómada y se estableció en aldeas, pueblos y ciudades hasta construir grandes imperios que aun en nuestros días seguimos admirando y estudiando” (González, 2009, p.7) .

El segundo gran momento fue la Revolución Industrial, donde el hombre “utilizó la ciencia para crear y desarrollar nuevas tecnologías. Los talleres artesanales y los gremios vieron el ocaso de su existencia. Esta revolución trajo para pocos riqueza y poder, mientras que a otros- la mayoría- ocasionó rezago y pobreza” (González, 2009. p.7).

Por último, la Revolución de la Información, que es la que estamos viviendo en la actualidad, está transformando sustancialmente la forma en la que interactuamos y la manera en la que nos organizamos.

El comienzo de la misma es materia de debate pero el hecho más significativo se dio cuando en 1969 “el Departamento de Defensa de Estados Unidos a través de la Agencia de Proyectos Avanzados de Investigación (DARPA por sus siglas en inglés) se puso como meta desarrollar técnicas y tecnologías que permitieran que las computadoras pudieran comunicarse a través de distintas redes. El resultado (de esta iniciativa) fue ARPANET que permitía que 40 computadoras se conectaran en su primera aparición pública en 1972” (Holmes, 2001, p. 4). En esos momentos se creó lo que el día de hoy entendemos por Internet. Manuel Castells en su libro *Comunicación y Poder* diría que el Internet no “empezó a difundirse a gran escala hasta veinte años después debido a varios factores: cambios en la reglamentación, mayor ancho de banda, difusión de los ordenadores personales, programas de software fáciles de usar que simplificaban la descarga, el acceso y la transmisión de contenido” (Castells, 2010, p. 97), sin embargo, para él uno de los cambios más importantes en términos de comunicación es que a partir de ahí se articulan todas

las formas de comunicación (interpersonal, de masas y autocomunión de masas) “en un hipertexto digital, interactivo y complejo que integra, mezcla y recombina en su diversidad el amplio abanico de expresiones culturales producidas por la interacción humana” (Castells, 2010, p. 88).

A partir de ese momento, la iniciativa privada, las universidades y cualquier otro agente distinto al gobierno han desarrollado de forma intensiva el ámbito tecnológico e innovador dejando de lado el papel preponderante que en otros momentos jugó el Estado. A esto habría que sumar el fin de los beneficios que en la materia generaba la carrera aeroespacial (se creó el Sputnik, el Explorer, el Vanguard, etc.) y por desgracia, las guerras.

Ahora bien, si hiciéramos un análisis del papel del Estado como motor de desarrollo tendríamos que situarnos en el origen del Estado mismo. Al respecto Aneesh Chopra en su libro *Innovative State* haciendo referencia a la historia de la innovación gubernamental en Estados Unidos establece: “el gobierno ha sido un actor activo en la esfera de la investigación y desarrollo, habilitando o diseñando nueva infraestructura, de forma destacada, en comunicaciones” (Chopra, 2014, p. 159) desde antes del siglo XIX.

Sin embargo, vale la pena hacer una revisión de los hechos más relevantes en materia de innovación gubernamental del siglo XX y lo que va del XXI, sin dejar de reconocer las bondades y beneficios de acciones, inventos, programas, proyectos y políticas realizadas anteriormente.

Nueva Gerencia Pública (NGP)

Uno de los cambios más importantes del siglo XX tuvo que ver con un nuevo modelo de administración pública que supuso un cambio radical en la forma en la que se habían llevado a cabo las funciones administrativas. Promovida fuertemente por Estados Unidos e Inglaterra como consecuencia de la crisis económica y el alto costo de las estructuras gubernamentales, Ronald Reagan y Margaret Thatcher “arremetieron contra las burocracias de sus países y pusieron especial énfasis en la reducción del aparato gubernamental para, supuestamente, provocar un adelgazamiento que lo hiciera más eficiente (en Gran Bretaña a través de la *Efficiency Strategy*). Las medidas y los conceptos primarios fueron aplicándose también en otras partes del mundo. Sin embargo, los resultados distaban mucho de ser los esperados, pues enflacar a los elefantes no los

volvía ni más productivos ni más eficientes, ni mucho menos capaces de ofrecer un servicio de calidad” (Muñoz, 2004, p. 42). sin embargo, los costos en operación sí se redujeron.

Haciendo un análisis de los casos particulares, en Nueva Zelanda hubo cambios basados en la idea de contratos de desempeño entre el gobierno y los “proveedores”, en consecuencia, los ministros actuaban a partir de ahí como compradores. La experiencia en ese país se sostuvo como el arquetipo de la Nueva Gerencia Pública. Sin embargo, “el aporte más relevante de las reformas neozelandesas ha sido en el terreno de la gestión financiera con sus capítulos de financiamiento, programación, presupuestación, contabilidad, auditoría y evaluación” (Aguilar, 2015, p. 154).

En el caso Australiano los temas centrales de la reforma al sector público fueron: la reducción del gasto público, la generación de nuevos métodos de gestión, el aumento en el control ministerial sobre los departamentos y la introducción de una política de igualdad de oportunidades.

“En claro contraste con las experiencias anglosajonas de NGP, el arribo de la misma a México no se debió a un plan deliberado o a una estrategia coordinada desde el gobierno federal. Por el contrario, la retórica gerencial empezó a permear las decisiones en materia de gestión pública en algunos casos aislados” (Cejudo, 2013, p. 39).

En el sexenio de Presidente Miguel de la Madrid (1982 a 1988) se implementó la llamada “renovación moral“ que no era más que una respuesta radical a los dispendios y malos manejos del Presidente saliente José López Portillo. Como muestra de ello en su primer discurso público como Presidente anunció que implementaría un plan de austeridad y se renegociaría la deuda externa para sacar a México de una de las crisis más severas en la historia del país, o como él lo mencionó, de una “emergencia económica”. Aunado a esto la banca se encontraba recientemente nacionalizada.

Ahora bien, para entender un poco más el contexto, de acuerdo con información del portal *Animal Político*, durante el sexenio del Presidente De la Madrid, la crisis de 1982 provocó una devaluación del 3,100%, un aumento en la inflación del 4,030%, la disminución del poder adquisitivo en un 70%, la caída del PIB per cápita en 10%, y la disminución (o adelgazamiento)

de las empresas paraestatales de 1,155 a 413¹. De acuerdo al Banco de México el empleo informal creció 20% y disminuyó significativamente el poder adquisitivo.

Para hacer frente a la grave crisis económica se establecieron los *Pactos de Crecimiento Económico* con los cuales el Gobierno se comprometió a subsidiar parte de los precios de los productos básicos y los productores y distribuidores de los mismos se comprometieron a no aumentarlos.

De la Madrid fue el primero de una serie de presidentes con una visión orientada hacia el mercado, importada de universidades como Yale o Harvard que eran partidarias del libre comercio, el neoliberalismo, la desregulación, la globalización, la liberalización de la economía, la privatización, entre otros conceptos promovidos fuertemente por Reagan y Thatcher. Razón por la cual en su mandato inició el llamado “liberalismo económico” y el proceso de globalización impulsado con la conformación de un nuevo patrón de industrialización y especialización que buscaba superar los errores del pasado y excesos del proteccionismo. Las características de lo aquí desarrollado se plasmaron en el *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior* (PRONACIFE) y la reorganización del Plan Global de Desarrollo.

En enero de 1986, tras tres años de negociaciones, México logró ser admitido en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Con ello, el país se comprometió a eliminar los precios oficiales de referencia, a seguir la sustitución de los controles directos por aranceles y a reducir el arancel máximo a 50%..

Pese a los esfuerzos gubernamentales, en 1986 regresó el saldo deficitario en las cuentas corrientes, las reservas de divisas descendieron a un nivel peligroso, el peso entró en caída libre con respecto al dólar y el crecimiento para todo el año fue ampliamente negativo, del -3.8% del PIB.

El 5 de octubre de 1987 la Bolsa Mexicana de Valores "explotó" ante el incontrolado proceso de ventas al perder el 50% de su volumen de capitalización. El hecho coincidió con el llamado "crack" de la Bolsa de Nueva York y sólo pudo ser detenido con la entrada en las operaciones de compra de Nacional Financiera.

El 18 de noviembre de ese año, el Gobierno Federal dispuso una devaluación del peso del 55% y el tipo de cambio intervenido se fijó en las 2.278 unidades por dólar, haciéndolo coincidir con el tipo de cambio libre.

¹ Animal Político (3 de abril de 2012) *¿Cómo fue el sexenio de Miguel de la Madrid?* Recuperado de: <http://www.animalpolitico.com/2012/04/como-fue-el-sexenio-de-miguel-de-la-madrid-2/>

De enero a diciembre de 1987, la moneda mexicana perdió el 192% de su valor tras sucesivas depreciaciones y la inflación para los 12 meses registró una tasa del 160%.

El 15 de diciembre de 1987 De la Madrid suscribió el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) para consensuar las medidas de contingencia antiinflacionaria y repartir cargas de responsabilidad, pero el sindicalismo independiente optó por las movilizaciones para protestar².

El sexenio de Miguel de la Madrid culminaría con una de las elecciones más cuestionadas de la historia al ser electo Carlos Salinas de Gortari por encima de Cuauhtémoc Cárdenas, quien junto con otras personalidades destacadas, renunciaría al Partido Revolucionario Institucional (PRI) para fundar más adelante el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

A principios de los años noventa hubo intentos en distintos municipios así como en los gobiernos de los estados de: Guanajuato, Nuevo León y el Distrito Federal. En el ámbito federal el primer esfuerzo se da en la extinta Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Sucesivamente en los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón se incorporarían elementos de la Nueva Gerencia Pública pero en un segundo plano. Algunas acciones concretas fueron:

- La estructura programática impulsada por la Secretaría de Hacienda buscando lograr con ello un control del presupuesto con base en resultados. Posteriormente se intentaría volver a impulsar esta iniciativa pero ahora bajo el nombre Presupuesto basado en Resultados.
- El proyecto de reorganizar los procesos de planeación y gestión estratégica en el llamado Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental de la Oficina de Innovación de la Presidencia de la República.
- Los esfuerzos por disminuir la regulación con la Regulación Base Cero de la Secretaría de la Función Pública y
- Valorar y medir los resultados de los programas sociales con la Ley General de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Coneval.

² CNN Expansión (1 de abril de 2012) *De la Madrid, la crisis y la austeridad*. Recuperado de: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2012/04/01/de-la-madrid-la-crisis-y-la-austeridad>

A pesar de lo anterior, no es sino hasta 1991 cuando Christopher Hood publica el artículo *A New Public Management for All Seasons* donde se reconoció plenamente el debate de esta nueva forma de hacer las cosas.

Luis F. Aguilar en su libro *Gobernanza y Gestión Pública* resalta las características que distinguen a la Nueva Gerencia Pública de la administración de tipo burocrático tradicional, estas se mencionan de forma abreviada a continuación:

- Se hace énfasis en las “E” (economía, eficacia, eficiencia) en las operaciones administrativas que conduce a reformas profundas del sistema presupuestal y del control interno de gestión, con el apoyo de la incorporación de las nuevas tecnologías de información.
- Redimensionar la estructura administrativa desapareciendo o compactando los niveles jerárquicos y las unidades de mando innecesarias.
- Descentralización de las decisiones hacia los mandos subalternos lo cual implicó una reestructuración administrativa.
- Creación de agencias administrativas públicas descentralizadas no burocráticas.
- Establecimiento de la distinción entre la decisión/formulación de la política y la implementación/administración de la misma, es decir, que el Estado continúe financiando los servicios y que la prestación de los mismos pueda realizarla el sector público o el privado.
- Incorporación de contratos de desempeño y fomento de la competencia interna.
- Orientación de los servicios públicos hacia los usuarios y la comunidad política incorporando sus expectativas en la ejecución y el diseño de los procesos de servicio. Esto hizo que se introdujeran nuevas formas de gestión de calidad.
- Implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño en la Administración Pública (productos, actividades y resultados) lo cual implicó definir de manera precisa los temas y crear indicadores y estándares de desempeño.

Como se puede ver hasta ahora, con el objeto de eficientar las operaciones del gobierno se implementaron una serie de medidas que transformaron de forma radical la forma de operar del gobierno. En términos reales se puede establecer claramente un antes y un después de las medidas que implicó la Nueva Gerencia Pública. En estricto sentido de la palabra lo que se hizo fue innovación gubernamental, independientemente de que no se haya etiquetado como tal.

Ahora bien, el éxito o el fracaso en las medidas implementadas se dio como consecuencia de un proceso de prueba y error así como de imitación de estrategias implementadas con éxito en la iniciativa privada y otros gobiernos, razón por la cual sería pertinente desarrollar un modelo de innovación que permitiera reducir los errores lo más posible.

La Reinención del Gobierno

“En 1988 un grupo de empresas europeas del más alto nivel llegaron a la conclusión de que debían hacer un esfuerzo no solo nuevo sino diferente, a favor de la calidad de ellas mismas y de sus productos. En ese año, 14 empresas químicas, automovilísticas, de alimentos, electrónica e incluso una línea aérea crearon la Fundación Europea para la Administración de la Calidad (EFQM por sus siglas en inglés) la cual fue apoyada por la entonces Comisión Europea. Así surgió el modelo Europeo para la Excelencia Empresarial, pero sobre todo, un verdadero proceso de transformación para las empresas que deseaban elevar su competitividad ante los empujes de empresas japonesas y estadounidenses. Llamamos la atención sobre este hecho porque fue, en buena medida, un proyecto que terminó por incidir, pocos años más tarde, en los debates de la Unión Europea en torno a la calidad gubernamental y a la necesidad de innovar sus instituciones” (Muñoz, 2004, p. 42).

Por otro lado, David Osborne y Ted Gaebler, en 1992, introdujeron la idea del gobierno conducido por el cliente. En él se pretendía que el ciudadano buscara quitar el poder a la burocracia para dárselo a la sociedad. Así en su obra *Reinventing Government* los autores proyectaron una visión empresarial hacia la administración pública. En ella se promovía el desarrollo de un servicio profesional de carrera que condicionara a los empleados del gobierno a obtener resultados a cambio de conservar su puesto.

La idea central de esta propuesta se podía traducir en una idea muy simple; el debate de adelgazar o no el gobierno ya no tenía sentido, el punto importante era ver al ciudadano como cliente y hacer más eficiente los procesos.

En esta línea, Bill Clinton lanzó la cruzada para la reinención del gobierno “La discusión entonces no se centró en su tamaño sino en su operación, en los problemas de la misma y en la forma de hacerlo más eficiente y especialmente más cercano a las necesidades del ciudadano. Fue entonces cuando irrumpió la palabra “calidad” en las teorías de la administración pública para

volverse un paradigma de buen gobierno” (Muñoz, 2004, p. 43).

“A su vez, Gran Bretaña, avanzando en los intentos iniciados por Margaret Thatcher, puso especial énfasis en el servicio civil de carrera de los servidores públicos a fin de reestructurar el concepto mismo de burocracia y lograr que los servidores públicos asumieran con una nueva óptica de responsabilidad y orgullo de trabajo” (Muñoz, 2004, p.43).

Los 10 principios de la reinención del gobierno propuestos por Aguilar se pueden traducir de la siguiente forma: “1) gobierno catalizador: timonear más que remar; 2) gobierno que es propiedad de su comunidad: empoderar más que servir; 3) gobierno competitivo: inyectar la competencia en la prestación de los servicios; 4) gobierno con sentido de misión: transformar a las organizaciones que actúan sólo conforme a reglas; 5) gobierno orientado a resultados: financiar los productos, no los insumos; 6) gobierno orientado a los usuarios: satisfacer las necesidades del usuario, no las de la burocracia; 7) gobierno emprendedor: ganar más que gastar; 8) gobierno anticipador: prevenir más que curar; 9) gobierno descentralizado: transitar de la jerarquía a la participación y al trabajo en equipo; 10) gobierno orientado por el mercado: detonar el cambio mediante el mercado” (Aguilar, 2015, p.160).

Algunas naciones, entre ellas México, adoptaron esta visión sin embargo, el ciudadano siguió sin ser el centro de atención, en parte porque los cambios estructurales no implicaron necesariamente cambios culturales “las personas en los altos mandos que establecían la agenda -políticos, periodistas, grupos de interés- no tomaron en cuenta los principios de la reinención de gobierno y conservaron las antiguas formas de hacer las cosas” (Holmes, 2001, p. 2). Aunado a esto, la apatía de la ciudadanía no contribuyó para generar una mejoría.

A pesar de lo anterior la visión de enfocar las acciones del gobierno de forma más concreta en las necesidades del ciudadano (en el cliente en la IP) y en darle una orientación a resultados serían propuestas innovadoras que si bien no se aplicaron plenamente en México sí perdurarían hasta el día de hoy. De nueva cuenta quedaría fuera del debate el cómo hacer las cosas y hacerlas bien elementos fundamentales del modelo de innovación que se propone en este trabajo.

Ahora bien, el Internet junto con la presión que generó indirectamente la iniciativa privada al mostrar nuevas formas de atención al cliente llegó a cambiar las cosas, la burocracia tuvo que actualizarse y los tomadores de decisiones vieron en esta herramienta una vía para limitar la

corrupción al disminuir el contacto del funcionario de ventanilla con el ciudadano a lo mínimo indispensable.

Gobierno Electrónico

El gobierno electrónico o *e government* surge en la década de los setenta con el desarrollo de soluciones informáticas para la ejecución de procesos internos de la administración pública, sin embargo, florece plenamente en la década de los noventa de la mano del incremento en el uso del Internet en los hogares y gobiernos.

En este sentido, “el gobierno electrónico o *e gobierno*, significa el uso de las tecnologías de la información, en particular de Internet, para ofrecer servicios públicos de una manera más adecuada, conveniente, orientada a los consumidores, económica y en general más efectiva” (Holmes, 2001, p. 2). En este sentido, la utilización de este tipo de recursos surge por las necesidades de los gobiernos en:

- Reducir costos y mejorar la eficiencia.
- Cumplir con las expectativas de los ciudadanos y mejorar sus relaciones con ellos.
- Facilitar el desarrollo económico (Holmes, 2001, p. 2).

Vale la pena recordar que la utilización de este tipo de recursos por parte de la iniciativa privada ya llevaba tiempo de haber sido implementada, en este sentido, cuando un ciudadano veía que era posible adquirir un boleto de avión a través de Internet o comprar cualquier tipo de producto, entonces presionaba al gobierno para modernizarse y facilitar la prestación de trámites y servicios.

Los ejes en los que se desarrollaron las soluciones del gobierno electrónico de acuerdo con Douglas Holmes fueron:

- (From Administration to Administration) De Gobierno a Gobierno. Surge de la necesidad de coordinar las actividades entre los distintos órdenes de gobierno así como con todas las dependencias del mismo. Se busca generar flujos de información que sean ágiles. Algunos ejemplos de este tipo de medidas son los servicios Intranet o de fiscalización interna y de distribución de recursos.
- (From Administration to Business) De Gobierno a Empresa. Se refiere a las acciones

encaminadas a prestar trámites y servicios por Internet para las empresas de la iniciativa privada. “En éste tipo de relación podemos encontrar los procesos de adquisiciones gubernamentales, trámites para importar/exportar, pago de obligaciones empresariales, etc.” (González, 2009, p. 16).

- (From Administration to Citizen) De Gobierno a Ciudadano. Son los trámites y servicios electrónicos que competen al ciudadano, entre ellos se encuentran: las citas para pasaporte, pago de impuestos, pago de multas, licencias, etc.

Los cinco principios del gobierno electrónico son:

1. Pon todo (trámites y servicios) en línea y haz todo en Internet.
2. Asegura el acceso universal a la información en línea y a los servicios.
3. Que los empleados del gobierno tengan amplios conocimientos.
4. Trabaja en sociedad para que las cosas se puedan llevar a cabo.
5. Remueve las barreras y lidera con el ejemplo.

Por otro lado, el *e government* es considerado como una de las vertientes más relevantes dentro de la revolución informática ya que “las relaciones del Estado con sus ciudadanos se están dando de una manera vertiginosa y los gobiernos lo saben bien, por eso les interesa usar este medio para atender las necesidades y requerimientos de sus gobernados” (González, 2009, p. 8). Algunos elementos que han subrayado la importancia de este hecho son:

- La resolución 58/183 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 21 de diciembre de 2001 donde se aprobó la celebración de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información que tenía como fin realizar un declaración de voluntad política que preparara los fundamentos de la *Sociedad de la Información para Todos*.
- De las reuniones en Ginebra y Túnez surgieron: la *Declaración de Principios*, el *Plan de Acción de Ginebra*, el *compromiso de Túnez* y el *Programa de Acciones de Túnez para la Sociedad de la Información para América Latina y el Caribe 2007*.
- Los estudios de la OCDE y el Banco Mundial para medir el nivel de aprovechamiento de los gobiernos en materia de gobierno electrónico.

Buen Gobierno

Impulsado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la *Agenda de Buen Gobierno* fue el instrumento desarrollado por el gobierno mexicano para ajustarse a la propuesta en la materia de la OCDE. Dicho instrumento pretendía mejorar el funcionamiento del gobierno, fomentar buenas prácticas, combatir la corrupción y promover la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas. “Otros ejemplos internacionales fueron el programa de Mejora de la Gestión (PMG), en Chile, o el *President Management Agenda* (PMA), en Estados Unidos”³.

El eje rector en la operación de la *Agenda de Buen Gobierno* fue su orientación hacia el ciudadano, donde se buscaba lograr un gobierno de vanguardia que diera satisfacción o superara las expectativas de los ciudadanos en cuanto a la prestación de los servicios. Esto se alcanzaría por medio del cumplimiento de “metas de gobierno”, basadas en índices de referencia internacional que junto con la participación de las cámaras empresariales, ONGs y algunos otros se lograrían. Jesús Mesta Delgado ex Subsecretario de Simplificación y Desarrollo Administrativo en la Secretaría de la Función Pública durante el sexenio de Vicente Fox lo explicaba así:

El principal objetivo de la Agenda es lograr un gobierno ciento por ciento eficaz, gracias a la puesta en marcha de seis líneas estratégicas trazadas:

Gobierno que cueste menos. Reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad. Lográndolo a través de la revisión, mejora y rediseño de los procesos: adelgazamiento y reducción de las estructuras, eliminación de duplicidades estructuras de la administración pública federal y programas (APF), digitalización de servicios y trámites y con la eliminación de costos de trámites que pesan sobre el aparato productivo.

³ Mesta Delgado, Jesús. (1 de febrero de 2004) *El buen gobierno*. Recuperado en: <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernota&Article=2098&c=9>

Gobierno profesional. Se busca retener, atraer y motivar a las personas en el servicio público, garantizando que la Administración Pública transite, sexenalmente de forma eficiente y con continuidad. Para ello se implementó la Ley del Servicio Profesional de Carrera, el Modelo de Competencias Laborales, la Capacitación por medio del @Campus así como e-Learning, el Registro Único de Servidores Públicos y el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Gobierno de calidad. Satisfacer o ir más allá de las expectativas de los ciudadanos en términos de los servicios que se les brindan. Para ello se llevó a cabo la mejora y revisión de procesos solicitados por el Consejo Presidencial de la Competitividad) las acciones de mejora que incrementen puntos Intragob, las acciones de mejora que aumenten puntos Intragob, el impulso a la certificación de procesos de alto impacto ciudadano (PAIC) y una encuesta nacional de satisfacción de usuarios desarrollada por el INEGI.

Gobierno digital. Posibilitar que los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece por medios electrónicos, como el caso de Compranet y Tramitanet.

Gobierno con mejora regulatoria. Revisión de cada proceso para mejorarlo con el objeto de sugerir ajustes en el marco regulatorio federal y de cada dependencia. Se creó el Programa de Mejora Regulatoria, guías de referencia rápida y un Manual de Normas Presupuestarias.

Gobierno honesto y transparente. Publicación de Cartas Compromiso al Ciudadano y mejora de cada proceso en donde se sugieren acciones concretas para transparentar y evitar actos deshonestos⁴.

“Podemos asegurar que para lograr un buen gobierno, como ha ocurrido en otros países, se necesitan menores cargas tributarias, más funcionarios y procesos productivos eficientes, menos costos regulatorios, mayor participación ciudadana en el pago de impuestos, que serán recolectados por el Estado pero administrados por los ciudadanos, y fomentar la productividad de

⁴ Mesta, Jesús. *op. cit.*

sus habitantes. Al lograr los puntos anteriores se obtendrán mayores inversiones internas y externas, mayor empleo y riqueza y, por consiguiente, mayor bienestar para el país”⁵.

Gobierno Abierto

Como bien se ha visto hasta ahora, las corrientes de modernización administrativa no ocurren de forma concatenada, sin embargo existe una relación cronológica entre ellas. Es decir, no se puede entender al Gobierno Abierto sin el desarrollo del *e government* en los años noventa o la reinención del gobierno.

Pero ¿qué es el Gobierno Abierto? El doctor Manuel Villoria Mendieta en el libro *La promesa del gobierno abierto* coordinado por Andrés Hofmann, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez lo explica así:

Aun cuando el concepto de gobierno abierto ha sido utilizado ya desde los años 1980, no será hasta la toma de posesión del Presidente Barack Obama cuando adquiera plena carta de naturaleza como una opción alternativa al paradigma de gobierno que hasta entonces predominaba en Estados Unidos, muy vinculado al *New Public Management* y unido a la *Patriot Act* y la lucha contra el terrorismo, con su dosis de opacidad y autoritarismo inherente. En su primer día como presidente, Obama firmó un memorándum ejecutivo en el que se comprometía a crear “un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que reforzara la democracia, asegurara la confianza pública y promoviera la eficacia y eficiencia gubernamental”. Esta iniciativa reconocía que el conocimiento está ampliamente distribuido en la sociedad y que una democracia fuerte necesita numerosas voces y valores diversos. La teoría que existe tras la *Open Government Initiative*, según sus propios portavoces, se basa en tres ideas: la transparencia promueve la rendición de cuentas; la participación mejora la eficacia gubernamental y la calidad de la toma de decisiones; y la colaboración incorpora a los ciudadanos a la acción de gobierno.

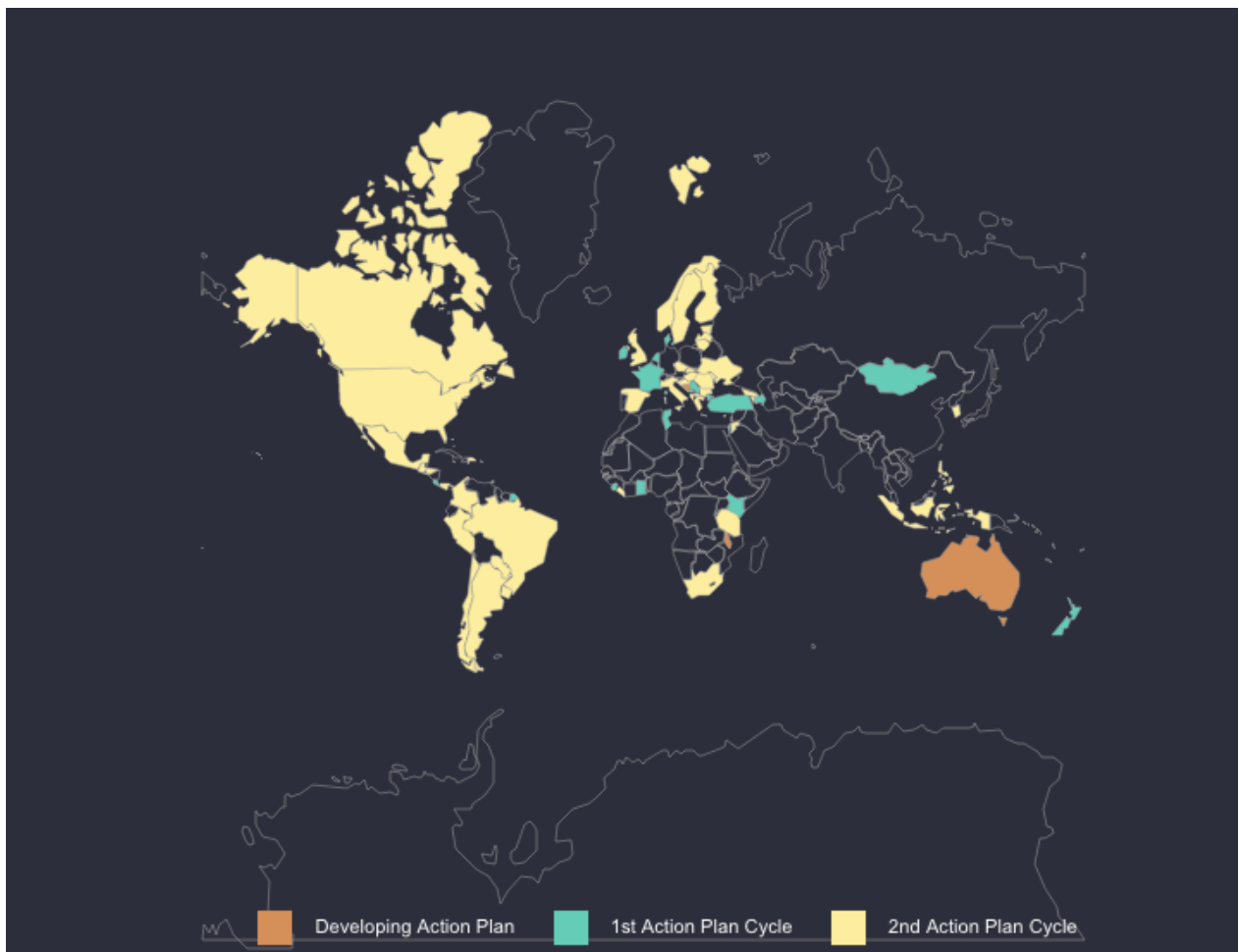
A partir de este impulso, el concepto de gobierno abierto se ha popularizado en los últimos años, sobre todo a partir del momento en que tanto las administraciones brasileña y mexicana, como el gobierno de coalición británico lo asumieron como modelo de gobierno para estos comienzos del siglo XXI, y junto con Estados Unidos impulsaron el *Open Government Partnership*, el cual se basa en cuatro principios: mejorar la disponibilidad de información sobre las actividades del gobierno para todos los ciudadanos; apoyar la participación cívica; implementar los más altos estándares de integridad profesional en las administraciones; y favorecer el acceso a nuevas tecnologías que faciliten la apertura y rendición de cuentas” (Hofmann, Ramírez y Bojórquez, 2012, pp. 69-70).

⁵ Ibid.

Ahora bien, el problema del “gobierno abierto” es su carácter general, es decir, lo es todo pero a la vez nada, sin embargo “un gobierno abierto, en el actual contexto, es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, 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, que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente, y lo consigue gracias a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)” (Hofmann, Ramírez y Bojórquez, 2012, p. 71).

Los países que hoy en día integran el *Open Government Partnership* son:

Figura 1:



Albania	Colombia	Ghana	Latvia	New Zealand	South Korea
Argentina	Costa Rica	Greece	Liberia	Norway	Spain
Armenia	Croatia	Guatemala	Lithuania	Panama	Sweden
Australia	Czech Republic	Honduras	Macedonia	Paraguay	Tanzania
Azerbaijan	Denmark	Hungary	Malawi	Peru	Trinidad and Tobago
Bosnia and Herzegovina	República Dominicana	Indonesia	Malta	Philippines	Tobago
Brazil	El Salvador	Ireland	Mexico	Romania	Tunisia
Bulgaria	Estonia	Israel	Moldova	Serbia	Turkey
Cabo Verde	Finland	Italy	Mongolia	Sierra Leone	Ukraine
Canada	France	Jordan	Montenegro	Slovak Republic	United Kingdom
Chile	Georgia	Kenya	Netherlands	South Africa	United States
					Uruguay

Los objetivos principales del Gobierno Abierto son:

Figura 2:



Fuente: Hofmann, Ramírez y Bojórquez, 2012, p. 78).

1) El gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria:

Este punto se refiere al papel del gobierno como regulador de las actividades económicas con el fin de garantizar el bienestar de la sociedad, es decir, que todos los habitantes tengan acceso a niveles mínimos de educación, salud, vivienda, etc.

2. El gobierno transparente que rinde cuentas:

Con base en la idea de un sistema de pesos y contrapesos, “un buen gobierno, como sujeto responsable de la construcción de buena gobernanza y calidad democrática, debe generar todo un conjunto de reglas formales e informales que constriñan conductas ineficientes, arbitrarias, corruptas e ilegales entre sus empleados y dirigentes, y que incentiven lo contrario: transparencia, eficiencia, imparcialidad e integridad” (Hofmann, Ramírez y Bojórquez, 2012, p. 81).

La sociedad civil y el mercado también son piezas clave en este modelo como agentes que promueven el bienestar y la vigilancia activa.

3. El gobierno participativo y formador de civismo:

Este punto “podría definirse como la implicación de la ciudadanía en general, así como de las agencias estatales, regionales y locales, las ONG, las empresas y otros stakeholders no gubernamentales en el proceso de elaboración, implantación, evaluación y gestión de políticas, a través de métodos que incluyan, pero no se limiten a implicación ciudadana, diálogo, deliberación pública, colaboración con múltiples stakeholders, gestión pública colaborativa, resolución de disputas y negociación. El uso por las agencias públicas de esos procesos varía a través de un continuum, que incluye desde procesos de mera gestión colaborativa de proyectos públicos a auténticos diálogos sobre diseño de políticas” (Hofmann, Ramírez y Bojórquez, 2012, p. 84).

4. El gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento:

La apertura de información y la transparencia generan eficiencia. Los datos sobre el funcionamiento de la economía proporcionados por los Estados ayudan a los mercados a funcionar mejor; gracias a ellos los inversores, productores y consumidores pueden tomar decisiones más eficientes. También, a través de su efecto en el control de la corrupción, mejora la eficiencia de la economía permite que el electorado esté más informado.

Por otro lado el Gobierno Abierto también crea la posibilidad de integrar en sistemas de regulación plataformas de colaboración y wiki-government que permitan agregar datos y generar conocimiento.

Ahora bien, bajo la lógica de cooperación entre el sector público y el privado, la apertura de datos y todas las características que se enumeran en este apartado, la política de datos abiertos dejó de lado la innovación a nivel micro y aquella que no toca la transparencia, rendición de cuentas o la mejora en la prestación de los servicios públicos. Es decir, se vuelve a reproducir una falla que hasta ahora es recurrente en el sentido de que no se crean herramientas para que los funcionarios públicos, de cualquier nivel, tengan un modelo que les permita desarrollar de forma exitosa propuestas innovadoras, mejoras en la prestación de servicios a nivel ventanilla, modificaciones en las políticas públicas, transformaciones en sus espacios de trabajo, etc. En cambio esta iniciativa busca establecer una nueva relación con los ciudadanos a través de hacerlos coparticipes en la toma de decisiones, por medio de transparentar la forma en la que se obtiene información y se gastan los recursos, buscando cambiar la cultura de los ciudadanos en torno a la participación y la rendición de cuentas, entre muchas otras acciones que se apoyan de forma importante en las TIC. Desde mi punto de vista en México falta mucho por hacer. En el capítulo siguiente se analizará el contexto mexicano, visto desde la perspectiva de los cambios en la administración pública.

3) CONTEXTO MEXICANO

Independientemente de lo expuesto hasta ahora, el desarrollo de las políticas de innovación gubernamental en México son jóvenes y no han tenido un desarrollo constante, no así la innovación en el sector privado, como muestra de ello la descripción cronológica que se hace a continuación.

Gobierno de Vicente Fox

La llegada de Vicente Fox a la presidencia representó un paso fundamental en la transición democrática en México. Los cambios que se esperaban en su gobierno dejaron mucho que desear, sin embargo, en materia de innovación gubernamental se realizaron algunas medidas importantes:

“En un país como México, por la historia de su administración pública, su liderazgo en América Latina y su papel en la economía mundial, la innovación gubernamental era algo obligado; no solo estaba en los marcos del deber sino en los parámetros de la urgencia. El presidente Vicente Fox se propuso iniciar e incluso encabezar ese proceso de transformación en el gobierno de México. Su compromiso según lo declaró él mismo era lograr *un gobierno de clase mundial, de calidad total...con la meta de reemplazar los esquemas tradicionales de gestión pública por los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos.*

El gobierno mexicano se vio en la necesidad de trabajar en dos líneas paralelas en la administración: en una, disminuir rezagos a la vez que se atiende lo cotidiano; en la otra cambiar, innovar, transformar para poner a México a la vanguardia en el nuevo paradigma del Buen Gobierno” (Muñoz, 2004, p. 19).

En este sentido, en su primer año de mandato Vicente Fox instruyó al titular de la Oficina para la Innovación Gubernamental, organismo dependiente de la Oficina de la Presidencia de la República, a diseñar el *Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad Gubernamental*, el modelo *INTRAGOB* “para lograr los niveles de calidad que permitieran a la administración pública ser competitiva con estándares internacionales” (Muñoz, 2004, p. 19) y la *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*, como mecanismo de difusión interna.

El trabajo fue presentado y aprobado por el ex Presidente el 20 de enero de 2001. En consecuencia, se instruyó al titular del organismo a presentarlo frente al gabinete ampliado para que se pudiera llevar a cabo su implementación. Desde esa perspectiva la innovación gubernamental se entendía como:

Un movimiento de carácter cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal, revisualizándolo todo desde múltiples perspectivas.

Es un movimiento cultural y estructural porque vertebra a todos los servidores públicos alrededor de un propósito, quienes usando estrategias para el cambio, revisualizan los macroprocesos clave para mejorar la capacidad de gobernar, y generar resultados que beneficien a la sociedad mexicana⁶.

Las premisas básicas de las que partía el modelo eran las siguientes:

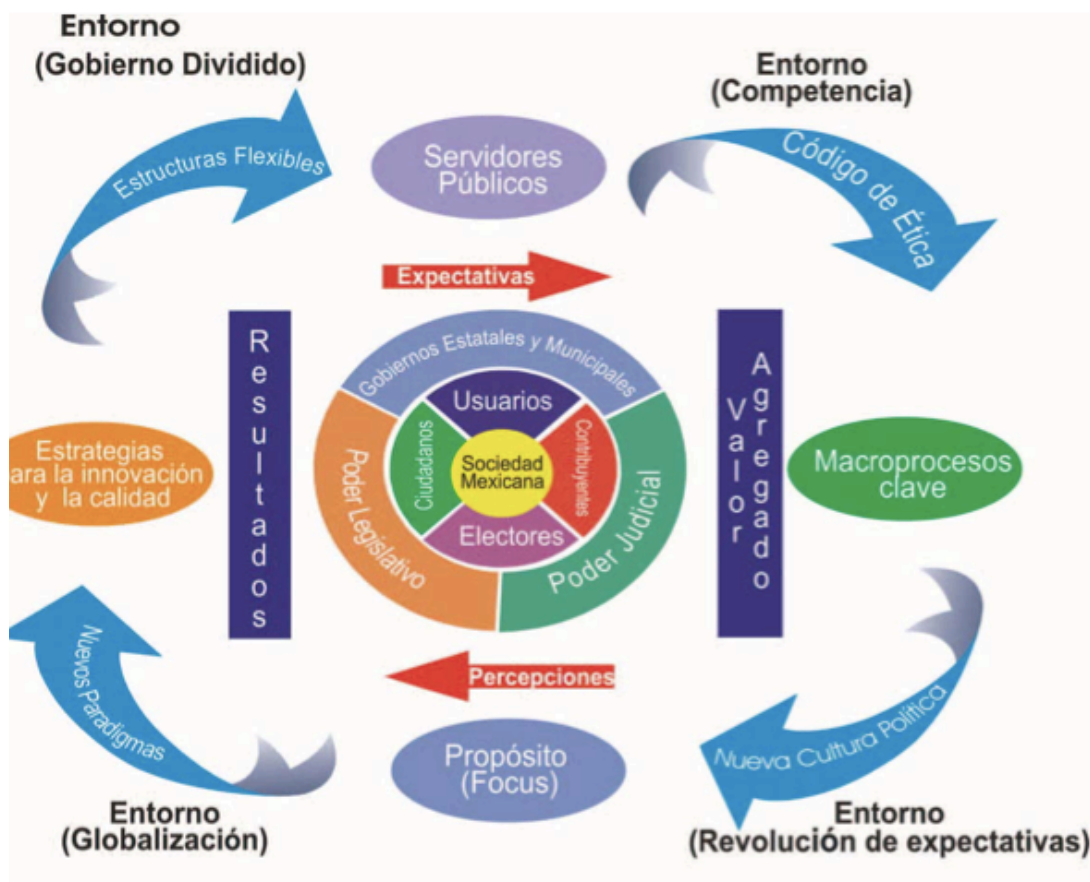
1. El mejor modelo es la realidad misma.
2. El modelo propuesto es esencialmente un modelo de innovación social hacia el interior de la Administración Pública Federal.
3. Su visión se centra en recuperar la confianza de los ciudadanos en el gobierno, así como en transformarlo en una institución competitiva de clase mundial.
4. No se pretende convertirlo en una camisa de fuerza, ni mucho menos, en la palabra final.
5. Se trata de una guía sólida y estructurada que habrá de servirnos, a manera de mapa, en nuestra conducción del proceso de cambio.
6. Constantemente, tendremos que someterlo a revisión, respetando los principios básicos, como consecuencia de nuestros nuevos aprendizajes y desaprendizajes⁷.

El modelo se tradujo de la siguiente forma:

⁶ Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (2001). *Modelo Estratégico para la Innovación y calidad gubernamental*. Recuperado de: http://www.cca.org.mx/apoyos/ap073/mod2/mod_est.pdfde
Innovación P 3

⁷ Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (2001). *Modelo Estratégico para la Innovación y calidad gubernamental*. Recuperado de: http://www.cca.org.mx/apoyos/ap073/mod2/mod_est.pdf

Figura 3:



Fuente: Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (2001). Modelo Estratégico para la Innovación y calidad gubernamental. Recuperado de: http://www.cca.org.mx/apoyos/ap073/mod2/mod_est.pdf de Innovación P 5

Como se puede ver, el modelo involucra a los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), a los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) así como a las características del entorno que prevalecían en ese momento: el gobierno dividido, la globalización, la competencia y las expectativas que generó la transición.

Recordemos que en el año 2000 la mayoría de la población eligió a Vicente Fox (PAN) como Presidente pero optó por otras fuerzas políticas para ser representados de forma mayoritaria en el Congreso de la Unión (PRI y PRD).

El *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental* buscó integrar una lógica empresarial a la forma de operar del gobierno, intentando cambiar la óptica del ciudadano como tal por una perspectiva de cliente, posicionándolo como figura central de todo.

En palabras del propio creador del modelo (Ramón Muñoz) en un libro que publicaría un par de años después diría:

“Se trataba de una guía que serviría a manera de mapa en la conducción del proceso de cambio. De ningún modo era la última palabra, pues todos sabemos muy bien que el mejor modelo es la realidad misma y, como sostuvo Francis Bacon el tiempo es el más innovador de todos los elementos” (Muñoz, 2004, p. 22).

Más adelante se vería que la base del modelo y el modelo mismo fue un intento insuficiente para responder a las necesidades que la realidad exigía, al no tener carácter vinculante, los funcionarios podían no aplicarlo, además fue poco práctico y confuso. Ahora bien, es interesante subrayar que después del trabajo de Muñoz no se ha dado ningún intento por crear otro modelo de innovación gubernamental en México. Sin embargo existen empresas como Red Box o Insitum que desde el sector privado han hecho de la innovación un negocio rentable. Incluso Red Box patentó por primera vez un modelo en nuestro país.

Es importante recordar que las diferencias entre un administrador de empresas y un administrador público recaen en que el segundo debe sujetar su desempeño a lo establecido dentro de un marco legal específico, debe responder a un ciudadano con poder de decisión distinto al del “cliente” y está sujeto a externalidades concretas, mientras que el administrador privado tiene mayor libertad para actuar.

Algunas de las medidas más trascendentales del gobierno en ese sexenio fueron:

- El Servicio Profesional de Carrera (Ley del Servicio Profesional de Carrera)
 - Donde por primera vez se intentó establecer un mecanismo de promoción laboral a través del mérito, se concursaron las plazas y se evaluó de forma permanente a los funcionarios.
- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
 - A través de la cual se crearon los medios para que los ciudadanos pudieran solicitar información al gobierno y este se viera obligado a responder en plazos y términos específicos.
- La creación de la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM))
 - Instancia responsable de desarrollar el Servicio Profesional de Carrera así como llevar a cabo los procesos de sanción para los funcionarios que cometieran alguna

falta.

- Instituto Federal de Acceso a la Información.
 - Dependencia encargada de supervisar que se cumplan en tiempo y forma las solicitudes de información de los ciudadanos.
- Compranet.
 - Portal de Internet a través del cual el Gobierno Federal hace públicas y disponibles para el público en general sus licitaciones.
- La digitalización de un número importante de trámites.

Por las medidas implementadas, el gobierno de Vicente Fox recibió el premio Reto Estocolmo en la categoría de gobierno electrónico. Mientras que por otro lado en el estudio *e-Government Leadership: Engaging the Customer, 2002-2003* publicado por Accenture, México fue ubicado como el país con mayor grado de avance en materia de gobierno electrónico de entre los países analizados.

Por último en “el reporte mundial de la ONU 2003 del sector público, enfocado especialmente en *e government*, (se) posicionó a México en el sitio número 30 de entre 200 países evaluados. También (se) colocó al país en el cuarto lugar mundial, superado solo por Estados Unidos, Chile y Australia, en materia de sofisticación y madurez de servicios gubernamentales en línea” (Muñoz, 2004, p. 103). En los siguientes sexenios, como se planteó al inicio de esta tesis, se perdería una parte importante del terreno ganado.

Gobierno de Felipe Calderón

En el sexenio del ex Presidente Felipe Calderón se eliminó del organigrama de la Oficina de la Presidencia la “Oficina para la Innovación Gubernamental”⁸ y se dio mayor énfasis a temas relacionados con la seguridad y el cuidado de la información, algo que hizo latente el fin del modelo implementado durante el sexenio de Fox.

Algunas referencias sobre el interés del gobierno del Presidente Calderón en la innovación gubernamental se pueden encontrar en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 donde se estableció que era necesario:

⁸ Staff de la Oficina de la Presidencia de la República, Presidente Felipe Calderón
<http://calderon.presidencia.gob.mx/oficina-de-la-presidencia/staff/>

“Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión pública. La estrategia consiste en desmaterializar y estandarizar los procedimientos administrativos del Gobierno Federal mediante la digitalización. Para lograr la transición a una verdadera administración pública en línea, se realizarán los ajustes necesarios en aspectos administrativos, organizacionales, jurídicos y técnicos.

Se aprovecharán las tecnologías de la información para comunicar a los funcionarios públicos entre sí y con la ciudadanía, y hacer más efectiva la provisión de servicios y bienes públicos; para facilitar el acceso a la información pública, promover la transparencia, manejar grandes cantidades de información, unificar los padrones de cobertura de programas de gobierno, crear expedientes electrónicos, promover la participación ciudadana y crear diversas aplicaciones que permitirán elevar la eficiencia del gobierno.

Para que la adopción y el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones trasciendan en el desempeño del Gobierno Federal, se ajustarán las estructuras internas, los modos de operación, las rutas de proceso y, en general, los hábitos de la Administración Pública Federal. Asimismo, se compilará, homogeneizará y sistematizará toda la información del gobierno para adaptarla a las nuevas tecnologías. Por último, se desarrollarán programas para capacitar y sensibilizar no sólo a los servidores públicos sino también a la ciudadanía, para maximizar el aprovechamiento de las nuevas tecnologías del gobierno.

El resultado de esta estrategia generará un beneficio sustancial para los ciudadanos, ya que la utilización de los procesos electrónicos permite abatir costos de operación, ahorrar tiempo, desalentar la discrecionalidad y abatir la brecha digital, tanto tecnológica como cultural, que inhibe la inserción exitosa de los ciudadanos en la sociedad de la información y del conocimiento”⁹.

Independientemente de las medidas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que podría decirse que son criterios estándar que se siguen de forma permanente hoy en día en todos los gobiernos con plataformas digitales, durante el sexenio se lanzaron iniciativas como: el “Trámite más absurdo” o las aplicaciones móviles desarrolladas por el CONACULTA y otras dependencias que intentaron integrarse en las tendencias tecnológicas que en ese momento estaban y siguen estando en boga (Apps). Sin embargo, el desarrollo de cada una de ellas se dio como un esfuerzo particular de cada dependencia y no como resultado de una iniciativa integral que obligara a todas las dependencias de gobierno a actuar en consecuencia.

⁹ Calderón, Felipe (2007) *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. pp. 286-287. Recuperado de: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

Gobierno de Enrique Peña Nieto

Con la llegada de Enrique Peña Nieto a la Presidencia (2012-2018) se creó:

- *Coordinación de Ciencia, Tecnología e Innovación* con el fin de “coadyuvar en la elaboración y diagnósticos sobre la situación que guarda el sector de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) en el país e impulsar acciones para que la CTI se convierta en palanca real del desarrollo económico y social del país”¹⁰. Hasta el momento, no se conoce ningún modelo de innovación impulsado por este organismo.
- *Coordinación de Estrategia Digital Nacional* que “elabora, da seguimiento y evalúa periódicamente la Estrategia Digital Nacional; fomenta la adopción y el desarrollo de tecnologías de la información y comunicación; impulsa el gobierno digital; promueve la innovación, apertura, transparencia, colaboración y participación ciudadana para insertar a México a la sociedad del conocimiento”¹¹.

En términos de innovación lo más relevante en lo que va del sexenio es la adhesión de México al *Open Government Partnership* (Gobierno Abierto), una iniciativa que como se estableció en otro apartado, fue impulsada por el gobierno del Presidente Obama.

En línea con lo anterior, el país asumió la presidencia de la Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto y estableció una agenda de 26 compromisos que se reumen a continuación:

Cuadro 2:

Compromisos Alianza para el Gobierno Abierto	
Compromisos	Descripción
Tu Gobierno en un solo punto - gob.mx	Hacer de México un país más competitivo al integrar y publicar el Catálogo Nacional de Trámites y Servicios del Estado, que permita al ciudadano acceder, realizar y evaluar —desde un único punto de acceso web, desde cualquier lugar, a cualquier hora y desde cualquier dispositivo—
Regulación clara y transparente	Facilitar el acceso a las resoluciones administrativas de órganos reguladores a través de sistemas de información con el objetivo de divulgar estándares de uso común.
Normas accesibles	Integrar en una plataforma virtual la información sobre las Normas Oficiales Mexicanas vigentes, así como el proceso para crear nuevas normas.
Registro de detenidos	Crear y homologar el sistema de registro de búsqueda y localización —por medios electrónicos, telefónicos o presenciales— de personas detenidas y asegurar que la población tenga acceso a datos estadísticos de detenciones o aseguramientos en el país, así como las circunstancias y causas de la detención, de manera oportuna, conforme a la normatividad.
Base de datos de	Reorganizar y hacer funcional el registro de personas extraviadas con base en el reglamento de la Ley de Registro de

¹⁰ (Staff de la Oficina de la Presidencia de la República, Presidente Enrique Peña Nieto)

<http://www.presidencia.gob.mx/staff/unidades-de-apoyo-tecnico-de-la-jefatura-de-la-oficina-de-la-presidencia/>

¹¹ (Staff de la Oficina de la Presidencia de la República, Presidente Enrique Peña Nieto)

<http://www.presidencia.gob.mx/staff/unidades-de-apoyo-tecnico-de-la-jefatura-de-la-oficina-de-la-presidencia/>

personas desaparecidas	Personas Desaparecidas. Su elaboración contará con participación activa de la sociedad civil. La base incluirá datos estadísticos de valor y deberá señalar las diferentes fuentes y autoridades que registran dicha información, de conformidad con la normatividad y previo consentimiento.
Padrón único y abierto de beneficiarios	Contar con un padrón único de beneficiarios, abierto y actualizado, de los programas sociales del gobierno federal que integran la “Cruzada Nacional contra el Hambre”.
Compras Abiertas	Promover mayor transparencia y participación en los procesos de compras del gobierno, apoyándose en el Sistema de Contrataciones Gubernamentales. Mediante la publicación oportuna, actualizada y sistemática de información suficiente acerca de la formación, adjudicación, ejecución, cumplimiento y finalización de los contratos públicos se harán adquisiciones con mayor certidumbre, más competitivas y justas.
Compras inteligentes	Evaluar y publicar los avances de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sobre los procesos de sus contrataciones.
Gasto abierto	Construir una plataforma pública, abierta e interactiva que permita a las personas conocer y dar seguimiento a la asignación, destino y resultados del gasto federalizado, así como de la obra pública financiada con recursos federales, que incluya las justificaciones técnicas, la localidad y el tipo de proyecto de inversión.
Impuestos abiertos	Desarrollar una plataforma interactiva para todos los contribuyentes que contenga los lineamientos básicos e información útil sobre sus obligaciones tributarias
Fondo emprendedor abierto y participativo	Transparentar todas las fases del proceso de entrega de recursos del Fondo Nacional Emprendedor (antes Fondo PYME), así como habilitar herramientas digitales para fomentar espacios de diálogo y participación ciudadana para las diferentes Convocatorias del Fondo y apoyo a las PyMEs.
Infraestructura para todos	Transparentar y difundir información de manera georeferenciada sobre proyectos de infraestructura.
Sigue la obra pública	Implementar un sistema digital que utilice indicadores y alertas sobre el avance de obras públicas para su difusión, evaluación y seguimiento.
Política Nacional de Datos Abiertos - datos.gob.mx	Crear e implementar una política nacional para la publicación y uso de datos abiertos que sea clara, que proporcione certeza jurídica, que utilice estándares abiertos e interoperables, que se oriente por el principio de máxima publicidad y que considere: 1. Lineamientos para la publicación de datos abiertos con la participación de expertos con apego a las mejores prácticas internacionales; 2. Medios de acceso público a los datos abiertos; 3. Mecanismos de retroalimentación, participación y denuncia de la comunidad de usuarios; 4. Iniciativas de fomento al uso de datos en la sociedad y gobierno y; 5. Garantías a la privacidad de quien aporta, usa y reutiliza los datos.
Consejo para Datos Abiertos	Establecer un consejo consultivo multidisciplinario, de participación plural, que verifique el cumplimiento, proponga mejoras y participe en la implementación y evaluación de la política nacional de datos abiertos
Datos Carreteros Abiertos	Impulsar la apertura de datos sobre el sistema carretero mexicano
Datos de educación superior	Publicar bases de datos de la Subsecretaría de Educación Superior (SES), desagregados en: matrícula, personal, subsistema y campo de formación por entidad federativa.
Datos para un México en paz	Publicar de manera bimestral información estadística de la Procuraduría General de la República que permita al ciudadano conocer las acciones de ésta. Esto debe incluir: los tipos de delitos cometidos, su frecuencia, el lugar de los hechos, el número total de averiguaciones previas iniciadas y divididas por tipos de delito, el número de averiguaciones previas iniciadas en cada uno de los estados, el número de incompetencias realizadas, entre otros, así como un mapa donde se muestre el incremento y decremento delictivo en las diferentes zonas del país.
Democratización de las becas y apoyos gubernamentales para la educación	Incrementar la difusión de las opciones de becas y transparentar los procesos de su otorgamiento mediante la publicación oportuna de la información actualizada.
Retos públicos	Desarrollar un portal en el que las instituciones de los tres órdenes de gobierno compartan los retos públicos a los que se enfrentan.
FONDEN transparente - reconstruccion.mx	Asegurar que el uso de los recursos que se destinan a la atención de los daños provocados por desastres naturales se ejerzan con estrictos criterios de transparencia y rendición de cuentas.
Petróleo en beneficio de todos	Promover mayor transparencia y mejor rendición de cuentas en el sector de hidrocarburos, de tal forma que los ingresos provenientes de estos recursos sean utilizados para la inversión en salud, educación, infraestructura, protección social, entre otros; en suma, para promover el desarrollo y el bienestar social.
Minería para todos	Promover mayor transparencia y mejor rendición de cuentas en el sector minero para impulsar el desarrollo y el bienestar social
Cuidado al medio ambiente basado en evidencia	Fortalecer los instrumentos de información y datos sobre medio ambiente y cambio climático que permitan mejorar la toma de decisiones de política pública en esta materia
Protección participativa del medio ambiente	Concentrar y poner a disposición de la ciudadanía la información relativa a las evaluaciones de impacto ambiental, consulta pública, reunión pública de información y sus resultados.
Adhesión de México a la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas	Se buscará la adhesión de México en la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés). Se trata de un estándar internacional para transparentar los sectores extractivos, desde datos de producción, ingresos, detalles de concesiones y contratos, beneficiarios reales de las empresas que liciten, operen o inviertan en la actividad extractiva hasta información relacionada con los ingresos que el gobierno obtiene de este sector y cómo los utiliza

Ahora bien, en este trabajo ya se ha remarcado la importancia de contar con funcionarios públicos con visión innovadora. En contraparte, aquellos poco preparados pueden marcar la diferencia en términos negativos. Por ejemplo en la entrevista que le realizó el periódico *El Universal* el 2 de noviembre de 2015 a Alejandra Lagunes se presentan una serie de elementos que son importantes para poder valorar la política de Datos Abiertos que se desarrolla hoy en día. Una selección de lo más importante se presenta a continuación:

¿Cómo le va a México desde 2011, cuando inició la Alianza?

—Cuando entramos a la administración el tema no estaba en muy alto nivel; incluso, el primer plan de acción de México no se había cumplido en su totalidad y el presidente (Enrique) Peña Nieto lo que pidió fue que el tema estuviera abierto a nivel presidencia, que no es nada más digital, tiene un fuerte componente de innovación y tecnología...

—Hoy entregamos la presidencia de Gobierno Abierto y estamos satisfechos porque cumplimos al 100% los compromisos (26 enlistados anteriormente).

—México es el primer país que cumple, pero lo más importante es este cambio cultural dentro del gobierno: hay lineamientos de qué plataformas usar, qué datos abrir y cada vez hay más interés. Es un tema de cambio cultural, de cambio de paradigma.

¿Qué tantas resistencias o inercias se han tenido que romper?

—Muchas. En el ADN del gobierno no está innovar y cambiar, así que cuando hablamos de innovación, de cambiar, de abrir datos, siempre hay resistencias, pero nos hemos encontrado no pocos, bastantes reformadores, agentes de cambio que realmente creen en esto, que quieren cambiar al gobierno y que lo están haciendo, y toda esta gente, incluyendo secretarios, subsecretarios, han trabajado con este compromiso con la apertura.

¿Qué tanto ha avanzado nuestro país para que esto ocurra?

—Estoy convencida de que para que pasen las cosas en el gobierno y se queden, y además sean escalables, necesitan un andamiaje jurídico. Fue lo que hicimos con el tema de datos, es una tendencia mundial, todo mundo habla de Big Data y de la revolución de datos, y nos dimos a la tarea de hacer una política de datos abiertos, que nace además de un decreto presidencial... hoy más de 6 mil datos publicados en el sitio: datos.gob.mx, y no sólo eso, tenemos los que se pueden reutilizar, pero también visualizaciones, ejercicios de impacto, aplicaciones, porque no sólo es abrir los datos, sino que se reutilicen.

¿Tecnológicamente el país está a la altura para acompañar este reto?

—Arranca con voluntad política, esa es una parte fundamental, y la otra parte es que tenemos un gran reto en los países de Latinoamérica con el tema de brecha digital. Todavía 50% de nuestras poblaciones no están conectadas, por eso es que en este ejemplo que acabo de dar del huracán se utilizan todos los medios; un medio fue el Internet, otro medio fue la telefonía móvil; algo que sí tenemos en México es más de 103 millones de teléfonos celulares y a través del envío de SMS estuvimos mandando información.

¿Hay algún enlace con el Legislativo para que esto avance(transparencia)?

Lo que estamos haciendo con el Legislativo, específicamente con el Senado, es que se firmó una carta de colaboración entre el Inai y la sociedad civil para hacer un Senado abierto.

En el caso de los estados, ¿será de manera sistemática?

Firmamos un convenio de colaboración con los estados, le llamamos México Abierto, y responde a que la apertura sea en estados y municipios. Firmaron 14 estados este convenio y 15 municipios se están sumando.

¿Qué tan importante puede ser que pudiera surgir un ente supervisor de estos avances?

Dentro de la red de México Abierto está también el Inai, está la sociedad civil, y qué mejor ente que la sociedad civil y el Inai para estar evaluando cómo van los gobiernos.

¿Qué tipo de estímulos tendrían los estados que se sumen o qué sanciones a quien no participe?

Creo que el estímulo y la sanción viene de los ciudadanos, la gente está exigiendo esto en sus gobiernos.

¿Se trata de una estrategia para el combate a la corrupción?, ¿qué tanto podemos avanzar en esto?

Definitivamente, Gobierno Abierto es una herramienta de combate a la corrupción. Yo quisiera dar un ejemplo: los ciudadanos, la relación que tenemos con los gobiernos, generalmente es por los trámites que hacemos con el gobierno y ahí es donde hay una cadena de corrupción. Gracias a una iniciativa como gob.mx, este portal único de trámites, no hay intercambio humano, realmente es el ciudadano con una computadora haciendo un trámite, así que ahí se vuelve cero la probabilidad de corrupción. Iniciativas como esta están probadas internacionalmente como herramientas de combate a la corrupción. Estamos buscando que cada vez menos el ciudadano tenga que estar en contacto con diferentes ventanillas donde haya probabilidad de que sean sujetos a la corrupción. Gob.mx es sin duda el proyecto de gobierno digital más importante que tiene este gobierno, y va a ahorrar tiempo y dinero a la gente, y no sólo eso, sino que al gobierno le ahorra también dinero.

¿Cuáles son los puntos que destacaría para avanzar en la Alianza?

El Presidente lo anunció. Vienen compromisos fuertes que proactivamente estamos haciendo en materia de transparencia presupuestal, en materia de justicia cotidiana. Me parece que el gran reto que tenemos, no sólo

en México, sino en el resto de los países, es hacer compromisos de más alto impacto. El futuro será que nos sentemos a la mesa a discutir cuáles son. Nosotros ya pusimos algunos, el Presidente los anunció, y los otros hay que platicarlos con la sociedad civil.

Creo que hay compromisos importantes de transparencia presupuestal, de eficiencia de gobierno y también de derechos humanos que me parece relevante poner en la mesa¹².

De esta entrevista se puede concluir lo siguiente:

1. Se subraya lo señalado en esta tesis en el sentido de que en el gobierno no está innovar y que se requiere un cambio cultural y de paradigma.
2. Los esfuerzos que realiza en la actualidad el gobierno federal en materia de datos abiertos están enfocados en la transparencia, sin embargo la actual administración se ha caracterizado por la falta de la misma. Un ejemplo claro de ello fue la intención de eliminar la Secretaría de la Función Pública al inicio del sexenio o los casos de corrupción y conflicto de interés en los que se ha visto envuelta.
3. Se presume la suma de 14 estados (de 32 contando el Distrito Federal) y 15 municipios (de 2,457 más 16 delegaciones) a la iniciativa, sin embargo frente a la totalidad de estados y municipios existente es un elemento que no debería presumirse ya que el partido en el gobierno encabeza la mayoría de ellos y las cifras denotan poco compromiso en la materia.
4. La publicación de datos es solamente una de las características de la política de datos abiertos, sin embargo, poco se ha hecho en otros rubros, sobre todo si se compara con los esfuerzos realizados en Estados Unidos.
5. Los datos abiertos solo sirven si son procesados a través de herramientas desarrolladas por el gobierno y la sociedad civil. Los resultados en este rubro son pobres.
6. Se presume la suma del Senado en la apertura de datos y transparencia cuando esa cámara junto con la de diputados no cumplen con estándares mínimos de transparencia en el manejo de los recursos.
7. En un país con índices de impunidad superiores al 90% presumir que se están haciendo avances en “justicia cotidiana” contrasta con la realidad.

¹² Martínez, Nurit (2 de noviembre de 2015) *Mexicanos merecen gobiernos abiertos: Lagunes*, El Universal. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2015/11/2/gobierno-abierto-ayudara-terminar-con-la-corrupcion-lagunes>

8. Hablar de datos abiertos es incompleto si no se hace hincapié en que los mismos sean de calidad. No existe ninguna mención o esfuerzo al respecto.
9. Se menciona como ente supervisor al INAI y a la sociedad civil. El INAI no puede ser juez y parte y en la sociedad civil no puede recaer el resto de la responsabilidad.

Como se desarrolló en este capítulo, del sexenio de Vicente Fox al de Enrique Peña Nieto las prioridades en términos de innovación gubernamental han sido sumamente distintas, viendo avances significativos de 2000 a 2006, experimentando un retroceso durante el sexenio de Felipe Calderón y con un trabajo deficiente en la actualidad. Ahora bien adicionalmente a la prioridad que cada presidente le dé al tema, es importante analizar el marco legal mexicano para entender si este juega un rol a favor o en contra del desarrollo de la innovación gubernamental. Ese tema se abordará en el siguiente apartado.

4) MARCO LEGAL

Como se establece en la introducción de esta tesis, la diferencia entre el sector privado y el público recae en que en el segundo caso los servidores públicos están limitados por un marco legal al que no están obligados a atenerse los administradores de empresas, con ello me refiero principalmente a las leyes orgánicas de la administración pública, los reglamentos de cada dependencia, las leyes que establecen responsabilidades para los funcionarios, etc. Lo cual no quiere decir que la iniciativa privada no tengan que cumplir con determinadas leyes, simplemente son distintas.

Aunado a lo anterior, en muchos casos, el inicio de una política pública o la creación de un organismo gubernamental comienza con una disposición legal. Razón por la cual el entramado legal pudiera ser el origen de una política pública deficiente o el causante de un servicio que no atiende las necesidades, en términos de atención al cliente, de los ciudadanos. Por ejemplo: para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pudiera migrar su sistema de declaraciones a una plataforma digital fue necesario que la posibilidad de hacerlo se estableciera en la ley. Por otro lado, la reciente creación de la Secretaría de Cultura Federal partió de un decreto presidencial a través del cual se hizo una fusión entre el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) y la nueva dependencia.

Ahora bien, si extrapolamos el caso del gobierno con el de la iniciativa privada podemos ver que algunos de los cambios más importantes en términos de cultura empresarial nacen como políticas que tienen como fin mejorar la productividad. Bajo este supuesto entran las ideas de mejora continua impulsadas con el Toyotismo o el modelo Google que puso énfasis en el bienestar de los empleados.

Sin embargo, como se vio en el modelo de innovación gubernamental impulsado por Ramón Muñoz los grandes cambios durante el sexenio del Presidente Vicente Fox no se lograron a través de la creación de un modelo y la sugerencia en la utilización del mismo sino a través de la aprobación de distintas leyes como la Ley de Acceso a la Información o la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Ahora bien, pareciera que existe una distancia importante entre los diseñadores de políticas públicas, las políticas públicas mismas y el usuario final, ya que la calidad de la mayoría de los

servicios públicos no es comparable con el de las empresas mejor evaluadas del sector privado.

Otro fenómeno interesante que ocurre dentro de la administración pública es la firma de convenios internacionales o la adhesión a iniciativas como es el caso de la política de Datos Abiertos. En consecuencia se generan estructuras administrativas encargadas de llevar a cabo los lineamientos que en ellas se establecen o se le encarga a alguna dependencia encabezar los esfuerzos, sin embargo, esto no quiere decir que la mayoría de las oficinas de gobierno adopten las prácticas. La gran mayoría incluso estarán fuera del alcance de las mismas.

En suma, existe una mezcla de dos fenómenos; por un lado, la ausencia de un modelo de innovación y una ley que lo refuerce, mientras que por otro lado, una serie de transformaciones son impulsadas a través de la modificación del marco legal, la firma de acuerdos internacionales, la adhesión a políticas globales o por iniciativas de funcionarios proactivos.

En consecuencia, el entramado legal puede impulsar la innovación sin que esto signifique que esta tenga que ser de calidad (la ley no toca especificaciones técnicas en términos de lenguajes de programación, certificaciones o algunos otros temas parecidos). Lo mismo ocurre con la firma de tratados internacionales o la adhesión a políticas globales. En contrasentido la ley puede operar como obstáculo de la innovación al establecer una serie de requisitos que entorpezcan la prestación, la atención y el desarrollo de los servicios de forma eficaz y eficiente.

Ahora bien, independientemente de lo anterior el gobierno mexicano ha asumido como propia la necesidad de impulsar la innovación a través de becas, la academia y el desarrollo de organismos promotores de la misma, sin embargo pareciera que la mayoría de los esfuerzos están volcados en la academia y la iniciativa privada más que en el sector público. Como muestra de ello la cronología de la evolución de los organismos públicos en materia innovación en México:

- 1910 - Se funda la Universidad Nacional de México (UNM).
- 1936 - Se funda el Instituto Politécnico Nacional (IPN).
- 1961- Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (CINVESTAV).
- 1970 - Se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) organismo encargado de impulsar el desarrollo tecnológico y el capital humano.
- 1985 - Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico: Sistema de Ciencia y Tecnología.

- 1990-Fondo de Investigación y Desarrollo para la Modernización Tecnológica (FIDETEC)-Programa de Ciencia y Tecnología (PROMTEC).
- 1999-Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, la cual consideraba principios e instrumentos de apoyo del Estado a la C y T, la vinculación a la educación, el Programa Especial de Ciencia y Tecnología y la figura de Centros Públicos de Investigación.
- 2001-2006 Programa Especial de Ciencia y Tecnología (PECYT) (PREAM) (PRIEBT).
- 2002- Ley de Ciencia y Tecnología por lo que se establece la gobernanza del Sistema de Ciencia y Tecnología y se crea el Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación como órgano de política y ordenación.
- Reforma 2004 a la Ley de Ciencia Tecnología e Innovación-se establece que el gasto en ciencia y tecnología será de por lo menos del 1% del PIB.
- 2008-2012 Programa Especial de Ciencia Tecnología e Innovación (PECITI).
- Reforma 2009 a la Ley de Ciencia Tecnología e Innovación- se introduce la noción de un sistema de innovación. Se crea el Comité Intersectorial de Innovación, las unidades de vinculación y transferencia de conocimiento.

Instituciones y organismos encargados de ciencia tecnología e innovación:

- Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCYT).
- Comité Intersectorial para la Innovación (depende de la Secretaría de economía), organismo coadyuvante del Consejo General Científico y Tecnológico.
- Consejo Asesor de Vinculación (Secretaría de Educación desde 2009).
- Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados.
- Red Nacional de Consejos y Organismos Estatales de Ciencia y Tecnología (REDNACECYT)
- Consejo Nacional Científico y Tecnológico.
- Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Sistema Nacional de Innovación.
- Programa de Estímulos a la Innovación de CONACYT que busca fomentar en las empresas la inversión en innovación que se traduzca en oportunidades de negocio. Las modalidades del PEI son:

- Innovapyme- dirigido a PYMES con proyectos de alto valor agregado y fomenten la vinculación con otras empresas o instituciones de educación.
- Innovatec- dirigido a todo tipo de empresas con proyectos que realicen inversiones en infraestructura de investigación y desarrollo.
- Proinnova-para cualquier tipo de empresas precursoras del conocimiento con vinculación con instituciones de educación superior o centros de investigación
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

Con lo expuesto hasta ahora en este apartado queda suficientemente claro el interés del gobierno por promover la innovación, la ciencia y la tecnología a través de la iniciativa privada y la academia. El aparato burocrático para operar y supervisar los recursos que se invierten en la materia son importantes, sin embargo, los esfuerzos que se hacen en materia de innovación gubernamental son prácticamente inexistentes.

Marco Legal Vigente, Programas Correspondientes y Plan Nacional de Desarrollo

Ahora bien, ¿qué dice el marco legal vigente, los programas correspondientes a nivel federal y el Plan Nacional de Desarrollo sobre innovación gubernamental? La respuesta se desarrollará a continuación:

- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (documento que establece los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante el sexenio deberán regir la acción del gobierno).
 - En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 no se hace ninguna mención sobre innovación gubernamental, sin embargo se habla de la misma en la estrategia transversal “alcanzar un México Cercano y Moderno” la cual se describe de la siguiente forma “es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía. Por lo anterior, las políticas y los programas de la presente Administración deben estar enmarcadas en un Gobierno Cercano y Moderno orientado a resultados, que optimice el uso de los recursos

públicos, utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación e impulse la transparencia y la rendición de cuentas con base en un principio básico plasmado en el artículo 134 de la Constitución”¹³

- También se hace énfasis en la importancia de apoyar la innovación en la iniciativa privada y promoverla a través de la educación, en este sentido se establece como objetivo “Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible”¹⁴
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Artículo 3 fracción V: Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura; (Artículo del que se desprende la Ley de Ciencia y Tecnología.
 - En toda la Constitución solamente se hace referencia una vez a la innovación pero en materia energética no gubernamental. Apartado décimo tercero b del artículo 25 transitorio: “Hasta por un monto equivalente a diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, para financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables;”¹⁵
 - En contraparte a lo anterior se hace referencia 9 veces a la palabra tecnología, siendo la única relevante para estos propósitos la presente en el artículo décimo cuarto transitorio donde se menciona que “El Ejecutivo Federal tendrá a su cargo la política de inclusión digital universal, en la que se incluirán los objetivos y metas en materia de infraestructura, accesibilidad y conectividad, tecnologías de la información y comunicación, y habilidades digitales, así como los programas de

¹³ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. p. 23. Recuperado de: <http://pnd.gob.mx/>

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (consultada 8 abril de 2016) Recuperada de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

¹⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. p. 6. Recuperado de: <http://pnd.gob.mx/>

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (consultada 8 abril de 2016) Recuperada de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

gobierno digital, gobierno y datos abiertos, fomento a la inversión pública y privada en aplicaciones de telesalud, telemedicina y Expediente Clínico Electrónico y desarrollo de aplicaciones, sistemas y contenidos digitales, entre otros aspectos”.

- Ley de Ciencia y Tecnología
 - La ley tiene por objeto: Artículo 1. III “Establecer los mecanismos de coordinación de acciones entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y otras instituciones que intervienen en la definición de políticas y programas en materia de desarrollo científico, tecnológico e innovación, o que lleven a cabo directamente actividades de este tipo;”¹⁶
 - Artículo 2. III “Promover el desarrollo, la vinculación y disseminación de la investigación científica que se derive de las actividades de investigación básica y aplicada, el desarrollo tecnológico de calidad y la innovación, asociados a la actualización y mejoramiento de la calidad de la educación y la expansión de las fronteras del conocimiento apoyándose en las nuevas tecnologías de la información y, en su caso, mediante el uso de plataformas de acceso abierto. Así como convertir a la ciencia, la tecnología y la innovación en elementos fundamentales de la cultura general de la sociedad;
 - Artículo 2. VI “Promover los procesos que hagan posible la definición de prioridades, asignación y optimización de recursos del Gobierno Federal para la ciencia, la tecnología y la innovación en forma participativa;”
 - Como parte de las atribuciones del Consejo General (máximo órgano de dirección) Artículo 6. VII: “Definir esquemas generales de organización para la eficaz atención, coordinación y vinculación de las actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en los diferentes sectores de la Administración Pública Federal y con los diversos sectores productivos y de servicios del país, así como los mecanismos para impulsar la descentralización de estas actividades;”

¹⁶ Ley de Ciencia y Tecnología (consultada 8 de abril de 2016) Recuperada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/242_081215.pdf

Es importante destacar que el Foro Consultivo Científico y Tecnológico organismo miembro del Consejo General establece en sus *Propuestas para contribuir al diseño del PECiTI 2012-2037* que uno de los obstáculos de la Ley de Ciencia y Tecnología es que existe un:

Incumplimiento de las normas jurídicas por parte del Poder Ejecutivo Federal. La falta de funcionamiento del Consejo General de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico presidido por el titular del Poder Ejecutivo Federal junto con una inversión muy por debajo de la que establece la ley son, sin duda, las dos principales formas de incumplimiento normativo que repercuten sobre la gobernanza del sistema en conjunto (FCCYT, 2013, p. 32).

Crítica que se puede sostener hoy en día.

Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (PECiTI) 2014-2018

- En el Programa Especial de Ciencia Tecnología e Innovación (PECiTI) 2014-2018 no se hace ninguna mención sobre innovación gubernamental. El documento está lleno de objetivos generales donde pareciera que la apuesta más grande del gobierno es aumentar la inversión del gobierno en CTI en 1% del PIB para el 2018. A pesar de ello retoma una meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo donde se establece que se debe “Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible”¹⁷. Meta que no toca a la innovación gubernamental.

Como se puede ver en los artículos citados en este apartado existen las facultades para promover la innovación gubernamental, sin embargo no se ha desarrollado un modelo como el que se planteará más adelante.

Por otro lado se podría lanzar una hipótesis con el objeto de tratar de entender si la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos inhibe o no a los funcionarios

¹⁷ Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (PECiTI) 2014-2018. Recuperado de: http://www.conacyt.mx/siicyt/images/PECiTI-2014_2018.pdf

públicos para innovar por miedo a las consecuencias de los posibles errores que esto podría implicar sin embargo, frente a ello, contar con un modelo de innovación gubernamental se vuelve aún más necesario.

Como conclusión el marco legal vigente no es un obstáculo para el desarrollo de la innovación gubernamental.

5) CRÍTICAS A LAS POLÍTICAS DE INNOVACIÓN EN MÉXICO

De las medidas que ha implementado el gobierno para promover la innovación (privada y gubernamental) a lo largo de los siglos XX y XXI se han desprendido una serie de críticas que pudieran servir para reformular el entramado institucional y legal que se analizó en el apartado anterior.

En este sentido, en el libro de Gustavo Meixueiro *Restricciones e Incentivos a la innovación en México* se presentan una serie de análisis elaborados por distintas personalidades involucradas en la materia que vale la pena retomar.

En este sentido, para Juan Pedro Laclette ex Coordinador General del Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCYT) el problema central de la innovación es que hace falta “vincular a los vinculadores” (Meixueiro, 2012, p. 18) , es decir, establecer mecanismos de colaboración entre los organismos vinculadores. En línea con esta idea, el ex Presidente de la Comisión Especial para la Competitividad, Alberto Cinta Martínez planteo: “de acuerdo con la Encuesta Nacional de Vinculación, solo una de cuatro empresas realiza actividades de investigación y desarrollo en México, y de ellas únicamente 1.4% lo hace en colaboración con universidades” (Meixueiro, 2012, p. 14).

Si bien es cierto que cada uno de ellos habla de distintos tipos de vinculación, el problema es el mismo coordinación.

Ahora bien, en palabras del Vicepresidente Nacional de Desarrollo de Ciencia y Tecnología de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), Juan Carlos Vilar, “cerca del 90% de las necesidades del Gobierno Federal en cuanto a tecnología e innovación no solo es comprado a través de licitaciones internacionales, sino que su desarrollo se ha encargado a empresas extranjeras. Es decir, encargan trajes a la medida a empresas internacionales sin darle una sola oportunidad a las empresas y centros de investigación nacionales. Se privilegia lo barato por encima de la inversión y el crecimiento nacional” (Meixueiro, 2012, p. 53). En este sentido valdría preguntar si esta situación es consecuencia de la falta de empresas con la capacidad de ofrecer soluciones que respondan a las necesidades del gobierno, si los presupuestos que ofrecen

las empresas nacionales son competitivos, o como lo insinúa Vilar, existe una falta de interés del gobierno para impulsar la industria nacional, lo cual al final sería materia de otra discusión.

Por otro lado, lo que también plantea Vilar de forma indirecta es realizar una modificación a la *Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, o sus equivalentes a nivel estatal, para condicionar las licitaciones a proveedores locales, lo cual de forma directa beneficiaría a las empresas nacionales pero perjudicaría directamente los precios a los que adquiere o contrata el gobierno. Es decir, se propone una política proteccionista que va en contrasentido con la realidad actual, donde la apertura, la transparencia y el libre mercado ofrecen mejor rentabilidad. La solución a este problema va de la mano de medidas que busquen desarrollar la industria nacional a través de la exención de impuestos, el abaratamiento de los costos de importación de componentes y materias primas, o a través de proyectos impulsados por el gobierno donde participe la academia, el sector público y el privado.

En otro orden de ideas, el Presidente del Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) Juan de Dios Barba establece que si desagregamos el 0.4% del PIB destinado a Innovación “nos daremos cuenta de que el 52% del presupuesto para el desarrollo de ciencia y tecnología es ejercido por el CONACYT y que el resto está disperso en más de 25 organismos, instituciones o universidades, y si a eso le quitamos los costos de la administración de cada uno de esos organismos, nos queda 0.1% de derrama económica efectiva para la ciencia y tecnología” (Meixueiro, 2012, p. 56).

En línea con lo anterior, una de las críticas principales que se hacen en México es que se destina menos de 1% del PIB a ciencia, tecnología e innovación, independientemente de que la *Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación* establece claramente que así debería ser.

A propósito de este reclamo el 14 de abril de 2015 el Presidente Enrique Peña Nieto, se comprometió a “incrementar año con año el presupuesto (destinado) a la ciencia, tecnología e innovación hasta llegar en 2018 al 1 por ciento del Producto Interno Bruto”¹⁸. Promesa que

¹⁸ Sánchez, Enrique (14 de abril de 2015) *Presupuesto a ciencia aumentó a 36% en dos años: Peña Nieto*. Recuperado de: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/04/14/1018513>

difícilmente cumplirá debido a la caída en los precios del petróleo que obligaron al gobierno mexicano a implementar un “Presupuesto Base Cero” con recortes importantes en prácticamente todos los sectores (México invierte 0.4% del PIB en Ciencia y Tecnología. Corea 10 veces esa cifra).

Aunado a lo anterior, en ningún momento se ha planteado la posibilidad de que una parte del presupuesto destinado a ciencia, tecnología e innovación pueda etiquetarse a temas de innovación gubernamental. Lo cual sin duda sería un buen incentivo.

Por último si tomamos la información más relevante del estudio elaborado por la Asociación Mexicana de Directivos de la Investigación Aplicada y el Desarrollo Tecnológico (ADIAT) donde se analizó el destino de los recursos del Programa de Estímulos Fiscales del CONACYT podemos encontrar información fundamental que indica la forma en la que se están ejerciendo los recursos:

- Dos terceras partes se concentran en el sector automotriz, alimentos, y servicios, no en alta tecnología.
- 82% va a empresas grandes.
- 50% se concentra en 15 empresas grandes.
- 85% se concentra en empresas del Centro, Norte y Occidente del país.
- No hubo adicionalidad en Investigación y Desarrollo.
- No hubo adicionalidad en ventas en empresas grandes, pero si en medianas y pequeñas.
- Se utilizan en recursos humanos pero los números no cuadran con los de los investigadores en la industria.
- La información es proporcionada por las empresas pero no se verifica.
- El indicador de nómina en I+D refleja inconsistencias anuales.
- Se incluyen como inversión actividades de ingeniería que no deberían calificar (Meixueiro, 2012, p. 47).

Haciendo un resumen de los elementos expuestos en el texto ampliamente citado en este apartado destacan como denominadores comunes: la falta de vinculación entre las universidades y el sector público, un marco regulador que dificulta el registro de patentes y no ayuda a las empresas locales, poca voluntad del gobierno para invertir más del 0.4% del PIB en ciencia y tecnología, concentración del gasto en pocos sectores, poco interés en desarrollar al gobierno en términos innovadores, y por último, falta de cultura de innovación en las empresas.

Ahora bien, en términos de los avances que se han realizado en materia de Datos Abiertos es verdad que se han llevado a cabo esfuerzos importantes, sin embargo existen varias carencias en la materia. En primer lugar no existe difusión para que el ciudadano común sepa de qué sirven, cómo se obtienen y qué podrían desarrollar con esta iniciativa. En segundo lugar, hay poca participación de los 3 órdenes de gobierno. En tercer lugar el *Mecanismo de Revisión Independiente: Reporte México 2013-2015* establece que de 26 compromisos adquiridos por el gobierno federal en materia de datos abiertos 6 de ellos se completaron, en 13 hay avances significativos, en 7 hay avances limitados y ninguno se ha dejado de lado. De los 26, 16 de ellos se han desarrollado en tiempo y forma y 2 van muy adelantados. Ahora bien, del total de objetivos, 24 tienen orientación hacia el acceso a la información, 8 a la participación civil, 3 a la responsabilidad y 16 al desarrollo tecnológico, innovación en transparencia y responsabilidad. Se concluye que todos los compromisos son relevantes en términos de la Alianza para el Gobierno Abierto mientras que ninguno tiene potencial de impacto transformador. Por último, Alejandro González, co-presidente de la Alianza por el Gobierno Abierto, señaló en diciembre de 2015 que “el avance de los gobiernos (en materia de datos abiertos) debe verse traducido en una mejor calidad de vida para la población”¹⁹ situación que no ha ocurrido en México.

Todo lo anterior incide de forma directa e indirecta en la falta de innovación en México tanto a nivel público como privado y más aún cuando en muchos casos el desarrollo de ambos sectores se da de la mano. Ahora bien, desahogado este punto, sería importante analizar algunos modelos de innovación ampliamente utilizados en el sector privado para desarrollar una propuesta que sea adecuada para el sector público.

¹⁹ Roldan, Nayeli (30 de octubre de 2015) *Estos son 9 compromisos de México en la Alianza para el Gobierno Abierto*. Recuperado de: <http://www.animalpolitico.com/2015/10/estos-son-9-compromisos-de-mexico-en-la-alianza-para-el-gobierno-abierto/>

6) MODELO LEAN STARTUP Y METODOLOGÍA DESIGN THINKING

A la par de los mecanismos de modernización impulsados en el sector público, la iniciativa privada ha realizado esfuerzos importantes en materia de innovación. Destacan dos propuestas por su popularidad y simplicidad: el modelo *Lean Startup* y la metodología *Design Thinking*.

Modelo *Lean Startup*

Con base en principios de mejora de productos, *lean manufacturing*, *design thinking*, desarrollo de clientes y desarrollo ágil, el método *Lean Startup* “representa un nuevo enfoque para crear innovaciones continuas” (Ries, 2012, p. 19) que se caracteriza por “un ciclo de tiempo extremadamente corto, centrado en lo que los consumidores quieren (sin tener que preguntárselo) y un enfoque científico para tomar decisiones” (Ries, 2012, p. 20).

En palabras del propio autor del método, su misión es: “mejorar la tasa de éxito de los productos nuevos e innovadores de todo el mundo” (Ries, 2012, p. 27).

En este sentido, Eric Ries establece cinco principios de su método:

Los emprendedores están en todas partes.

No tienes que trabajar en un garaje para estar en una startup. El concepto de espíritu emprendedor incluye a todo aquel que trabaje dentro de mi definición de startup: una institución humana diseñada para crear nuevos productos y servicios en unas condiciones de incertidumbre extrema. Esto significa que los emprendedores están en todas partes y que el enfoque del método *Lean Startup* puede funcionar con empresas de cualquier tamaño, incluso en compañías muy grandes, de cualquier sector o actividad.

El espíritu emprendedor es management.

Una startup es una institución, no sólo un producto y, por lo tanto, requiere un nuevo tipo de gestión específicamente orientado a este contexto de incertidumbre extrema. De hecho, como argumentaré después, creo que «emprendedor» debería considerarse como una titulación en todas las empresas modernas que dependan de la innovación para su crecimiento futuro.

Aprendizaje validado.

Las startups no sólo existen para producir cosas, ganar dinero o atender a los consumidores. Existen para «aprender» cómo crear negocios sostenibles. Este conocimiento puede orientarse científicamente llevando a cabo experimentos frecuentes que permitan a los emprendedores probar todos los elementos de su idea.

Crear-Medir-Aprender.

La actividad fundamental de una startup es convertir ideas en productos, medir cómo responden los consumidores y aprender cuándo pivotar o perseverar. Todos los procesos de creación de startups exitosas deberían orientarse a acelerar este circuito de feedback.

Contabilidad de la innovación.

Para mejorar los resultados empresariales y contabilizar la innovación es necesario centrarse en los aspectos aburridos: cómo medimos el progreso, cómo establecemos hitos, cómo priorizamos tareas. Esto requiere un nuevo tipo de contabilidad diseñada para startups, y para aquellos a los que rinden cuentas (Ries, 2012, pp. 29-30).

Ahora bien, la columna vertebral del método parte de la pregunta ¿Qué de lo que hacemos está creando valor y qué es un despilfarro? En este sentido, el aprendizaje validado para Ries es la unidad fundamental para medir el progreso de una startup. En otras palabras, el esfuerzo que no es necesario para conocer qué quieren los consumidores puede eliminarse.

Para este modelo, todo lo que hace la empresa (marketing, producción, administración, etc.) se concibe como un experimento que tiene como fin generar aprendizaje validado.

En línea con lo anterior, Ries plantea que los emprendedores tienen dos asunciones importantes: la hipótesis de valor y la hipótesis del crecimiento. En el primer caso, se prueba si un producto o servicio proporciona valor a los clientes cuando lo usan, y en el segundo, se busca descubrir cómo los nuevos clientes descubren un producto o servicio.

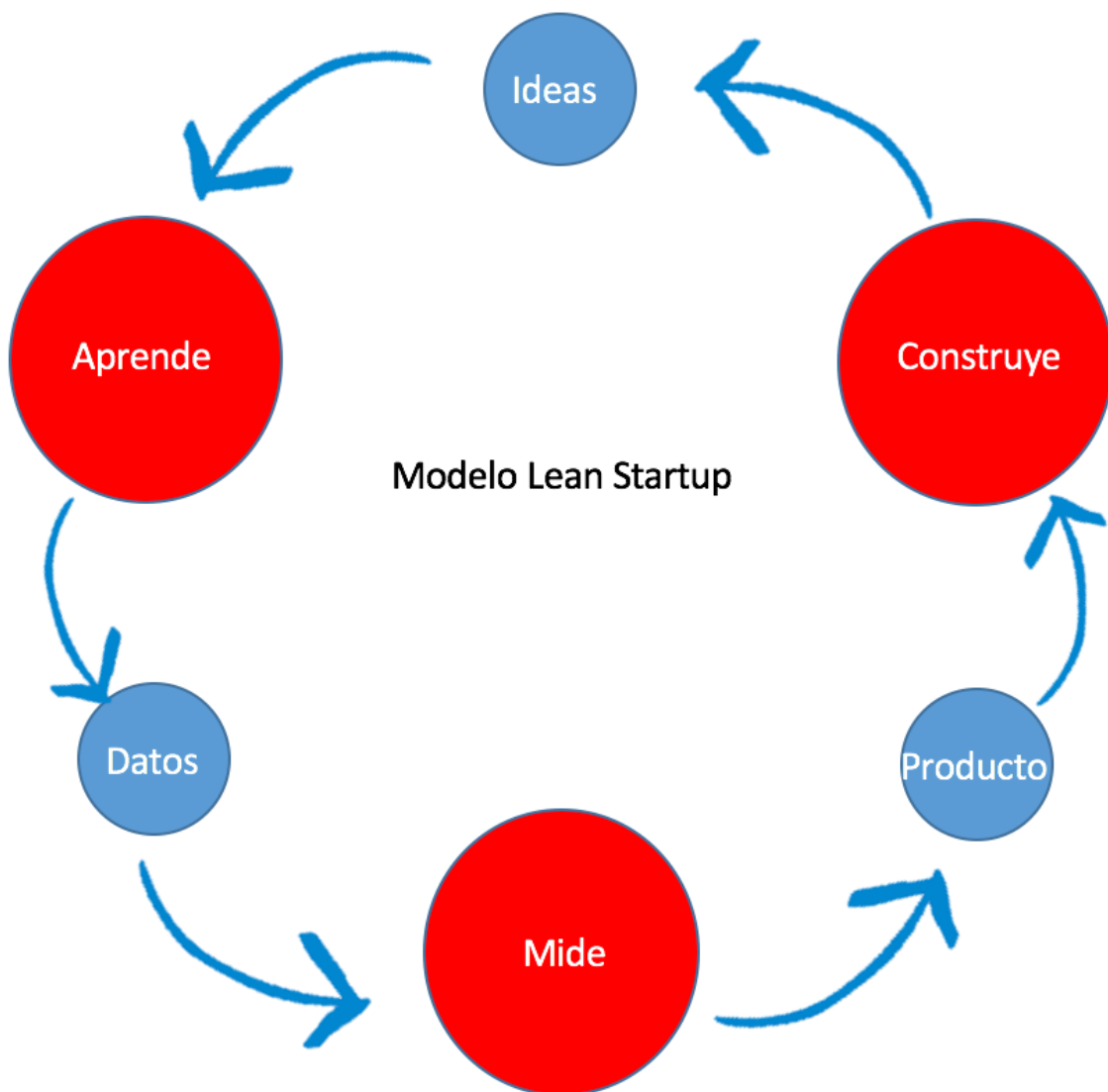
Como se puede ver hasta ahora, en el modelo del método Lean Startup:

Un experimento es más que una simple investigación teórica; también es un primer producto. Si este o cualquier otro experimento tiene éxito, permite al directivo empezar con su campaña: conseguir a los

primeros usuarios, añadir trabajadores a cada nuevo experimento o iteración y, finalmente, empezar a crear el producto. Cuando el producto esté a punto para ser distribuido, ya habrá consumidores consolidados. Tendrá solucionados los problemas reales y ofrecerá una especificación detallada de por qué necesita crearse. A diferencia de la planificación estratégica tradicional o del proceso de investigación de mercado, esta especificación estará enraizada en el *feedback* de lo que está funcionando hoy, en lugar de lo que se anticipa que puede funcionar mañana (Ries, 2012, p. 149).

El modelo descrito hasta ahora es comúnmente representado de forma gráfica de la siguiente manera:

Figura 4



Fuente del gráfico: elaboración propia.

El modelo *Lean Startup* en el gobierno

De acuerdo con el autor, el método puede utilizarse tanto en el sector público como en el privado, como muestra de ello presenta el caso de la creación de la Agencia de Protección Financiera del Consumidor en Estados Unidos (CFPB por sus siglas en inglés) que surge como consecuencia de la aprobación de la Ley Dodd-Frank de reforma financiera y protección de los consumidores (2010).

La agencia tenía como fin proteger a los ciudadanos norteamericanos de los préstamos abusivos de las empresas de servicios financieros tales como: los bancos, las empresas especializadas en préstamos a estudiantes y las oficinas que conceden préstamos con vencimiento mensual.

Para cumplir con el objetivo era necesario crear un centro de llamadas donde personal especializado recibiera directamente las quejas del público. Para ello el gobierno destinó 500 millones de dólares. Sin embargo, una de las instrucciones del Presidente Obama era que la puesta en marcha de este centro se diera como startup, razón por la cual Aneesh Chopra entonces Director de Tecnología del Gobierno Federal le encargó a Eric Ries el desarrollo de la misma. En consecuencia Ries decidió:

Tratar la CFPB como un experimento, identificar los elementos del plan que serán asunciones y no hechos y buscar formas para probarlas. Usando estos elementos, se podría crear un producto mínimo viable y tener la empresa montada y funcionando, a micro escala, mucho antes de que se pusiera en marcha el plan oficial...

La CFPB acaba de empezar, pero ya da signos de seguir un enfoque experimental. Por ejemplo, en lugar tener una extensión geográfica limitada, está segmentando sus primeros productos según su uso. Ha establecido un orden preliminar de productos financieros para prestar servicios a los clientes, con las tarjetas de crédito en primer lugar. A medida que se va desplegando su experimento, puede controlar de cerca las demás quejas y el feedback que reciben de los clientes. Estos datos condicionarán el alcance, la extensión y la secuencia de los servicios que se prestarán en el futuro (Ries, 2012, pp. 160-166).

Críticas al modelo *Lean Startup*

El modelo *Lean Startup* promueve la creación de prototipos y la evaluación y reconfiguración de los mismos con base en los errores detectados al entrar en contacto con el usuario final. Lo cual implica que no es necesario lanzar al público la última versión de un producto o servicio.

Sin embargo, si aplicáramos el modelo tal cual al ámbito gubernamental mexicano caeríamos en el error que se comete en la actualidad (ver casos 2 y 3 en Anexo) donde alguna dependencia de gobierno decide sacar una solución, en algunas ocasiones obligada por un mandato legal, y al ponerse en marcha, no funciona. Por ello en el caso de la innovación gubernamental no se puede lanzar una versión que no sea operante al 100% debido a las repercusiones mediáticas que esto podría generar.

Una muestra del tipo de consecuencias que puede haber cuando se ponen en marcha políticas públicas deficientes se ve reflejada en las imágenes de las notas que se publicaron en distintos medios de comunicación con el error ocurrido el día del lanzamiento del portal de la Secretaría de Relaciones Exteriores que permitía la tramitación de pasaportes por Internet:

The image displays two screenshots of news articles. The left screenshot is from 'EL ECONOMISTA' and features a headline: 'Pasaporte por Internet falla en su lanzamiento'. The text below the headline states: 'La Secretaría de Relaciones Exteriores suspendió de manera temporal la emisión de pasaportes vía Internet, debido a problemas informáticos en la dependencia, y posibles fallas en el servicio del proveedor contratado para la implementación de este nuevo sistema.' The right screenshot is from 'EL UNIVERSAL' and features a headline: 'Pide la SRE indagar falla en pasaportes'. The text below the headline includes a bullet point: '● Determinarán si alguna firma del consorcio estuvo implicada; de que problema haya sido por cambio de proveedor'.

EXPANSIÓN
CEO
RESPONSABILIDAD, ¿PARA QUÉ?
Edición 1177
SUSCRÍBETE

CNN EXPANSIÓN

Inicio Empresas Economía Mercados **Finanzas Personales** Emprendedores Carrera Tecnología Videos

Suspenden emisión de pasaportes por fallas informáticas

La Secretaría de Relaciones Exteriores informa problemas técnicos y posible fallo de proveedor; este jueves iniciaba la opción para realizar el trámite del pasaporte a través de Internet.

Jueves, 01 de octubre de 2015 a las 14:15

Sucesión de hechos:

El 29 de septiembre de 2015 la Secretaría de Relaciones Exteriores informó que los ciudadanos mexicanos podían tramitar su pasaporte por Internet a partir del 1 de octubre. En este sentido, a través de la red social Twitter enviaron el siguiente mensaje:

@SRE_mx A partir del 1 de octubre no necesitarás fotos, ni copias de tus documentos para el #PasaporteMásÁgil ¡Entérate!

Sin embargo, pocos tiempo después del lanzamiento tuvieron que suspender la medida por falta de capacidad para atender la demanda. En consecuencia comenzaron a surgir notas como estas:

(1 de octubre de 2015) La Secretaría de Relaciones Exteriores (**SRE**) informó este jueves mediante un comunicado que debido a “problemas informáticos” en su portal, así como con los servicios del nuevo proveedor contratado, se suspende temporalmente la agilización del trámite de pasaporte vía online, que entraría en vigor hoy.

“Derivado de problemas informáticos al interior de la dependencia, y posibles fallas en el **servicio del proveedor contratado** para la implementación del nuevo sistema de pasaportes, de manera temporal se suspende la emisión de este documento”, explica el documento.

La **Cancillería** aseguró que las formas tradicionales para agendar la cita para solicitar el pasaporte y hacer el pago correspondiente siguen vigentes (que se realizaban vía telefónica y directamente en las ventanillas bancarias), y las oficinas de la Secretaría donde se llevan a cabo los trámites también funcionan con normalidad²⁰.

A continuación se presenta de forma íntegra el comunicado emitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores el 1 de octubre de 2015:

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) informa que, derivado de problemas informáticos al interior de la dependencia, y posibles fallas en el servicio del proveedor contratado para la implementación del nuevo sistema de pasaportes, de manera temporal se suspende la emisión de este documento.

La Cancillería está trabajando para reestablecer el servicio a la brevedad. Informaremos la fecha del restablecimiento del servicio.

La SRE ofrece a la ciudadanía una disculpa por las molestias que ha originado este desfase del sistema y estaremos atentos para atender y resolver en las Delegaciones de la dependencia aquellos casos de urgencia que ameriten una atención especial y personalizada²¹.

Como lo demuestra el caso anterior las consecuencias de sacar al público un producto o servicio sin estar suficientemente probado, tiene consecuencias negativas que en el caso del gobierno pudieran provocar una crisis.

Ahora bien, es importante recordar que parte de la lógica del modelo *Lean Startup* es facilitar las cosas para las empresas de nueva creación, buscando con el abaratar costos y permitir que se generen ingresos aunque sea con un prototipo, elemento que hace que el modelo no se ajuste perfectamente con la realidad del gobierno.

Por lo anterior considero que aplicar el modelo *Lean Startup* de forma exacta podría ser muy riesgoso sin embargo, considero que existen pasos en el mismo como el prototipado y el proceso de mejora continua que podrían tomarse en cuenta para la elaboración de un modelo específico para el gobierno.

²⁰ Tirado, Jafet (1 de octubre de 2015) *SRE suspende emisión de pasaportes por internet*. Recuperado de: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/sre-suspende-emision-de-pasaportes-por-internet.html>

²¹ Secretaría de Relaciones Exteriores (1 de octubre de 2015) Comunicado. Recuperado de: <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/6852-515>

Design Thinking

Antecedentes: Ideo es una empresa que se creó en 1991 como una fusión entre *David Kelley Design*, empresa responsable de la creación del primer ratón para Apple Computer y *ID Two*, despacho de diseño encargado de la primera computadora portátil.

Inicialmente, Ideo se focalizó en el trabajo de diseño tradicional para los negocios, una muestra de ello fue la creación de productos como: el asistente personal Palm V, los cepillos de dientes Oral-B o las sillas Steelcase. Sin embargo, para el año 2001, los retos que llegaban a la empresa sobrepasaban los límites de lo que estaban acostumbrados a hacer; por ejemplo, una fundación especializada en el cuidado de la salud les pidió ayuda a reestructurar su organización, una empresa de fabricación con más de cien años en el mercado quería entender mejor a sus clientes y una universidad buscaba crear ambientes de aprendizaje alternativos a las aulas tradicionales. Este tipo de proyectos hizo que Ideo ampliara su abanico de servicios para incluir el diseño de experiencias.

Para distinguir este nuevo tipo de trabajo de diseño, comenzaron a referirse a él como "el diseño con una pequeña d." Pero esta frase nunca parecía totalmente satisfactoria. David Kelley, también fundador del Instituto de Diseño Hasso Plattner de la Universidad de Stanford, comentó que cada vez que alguien le preguntaba sobre diseño, se encontraba insertando en la explicación la palabra "pensar". Con el tiempo, el término permaneció. A partir de ahí se creó el concepto *Design Thinking*.

¿Qué es *Design Thinking*?

Design Thinking es una metodología que opera como sistema de etapas en lugar de una secuencia de pasos ordenados de forma consecutiva. A diferencia de otras propuestas, en ésta se hace un énfasis especial en el desarrollo de propuestas con base en las necesidades de los usuarios finales a través de un enfoque multidisciplinario. "Tradicionalmente, los diseñadores centraron su atención en mejorar el aspecto y la funcionalidad de los productos. *Design Thinking* incorpora *insights* (hallazgos) de los consumidores y prototipado rápido, todo ello encaminado a ir más allá

de los supuestos tradicionales que bloquean la creación de soluciones eficaces” (Brown y Wyatt, 2010, p. 31).

En una primera fase esta metodología se concibió a través de tres etapas: inspiración, ideación e implementación. Sin embargo, como se verá más adelante estas etapas fueron desagregadas para funcionar de mejor manera.

Inspiración:

Por lo general el proceso de diseño inicia con la inspiración (espacio-problema u oportunidad que motiva a la gente para buscar soluciones). Cuando se trata de un reto o solicitud de un cliente este viene acompañado de un brief el cual es “un conjunto de lineamientos generales que establecen un marco de referencia desde el cual se puede empezar, los criterios con los cuales se puede medir el progreso, y un conjunto de objetivos fijados como el precio, la tecnología disponible, y el segmento de mercado” (Brown y Wyatt, 2010, p. 33).

Una vez que el *brief* se ha recibido, es hora de que el equipo de diseño se ponga a descubrir cuáles son las necesidades de la gente. Las formas tradicionales de hacer esto son: los grupos focales y las encuestas, sin embargo con ellos rara vez se generan grandes conocimientos. En la mayoría de los casos, estas técnicas simplemente piden a la gente lo que ellos quieren.

La investigación convencional puede ser útil cuando apuntan hacia mejoras incrementales, pero no suele conducir al tipo de avances que nos dejan rascándonos la cabeza y preguntándonos por qué nadie pensó en eso antes (Brown y Wyatt, 2010, p. 33).

Ideación

El segundo paso del proceso de pensamiento de diseño es la ideación. Después de procesar la información obtenida en la investigación esta se debe transformar en ideas que puedan conducir a soluciones u oportunidades. Al poner a prueba las ideas generadas y promover el pensamiento divergente la probabilidad de que el resultado sea más convincente aumenta.

Para lograr el pensamiento divergente, es importante contar con un grupo diverso de personas que se involucren en el proceso; arquitectos con conocimiento en psicología, artistas con MBAs, o ingenieros con

experiencia en marketing, son personas con la capacidad y la disposición para la colaboración entre ellas (Brown y Wyatt, 2010, p. 34).

Dentro de este proceso es recomendable que un miembro del equipo asuma el papel del abogado del diablo con el fin de desalentar a cualquier persona que busque obstruir el proceso.

Implementación

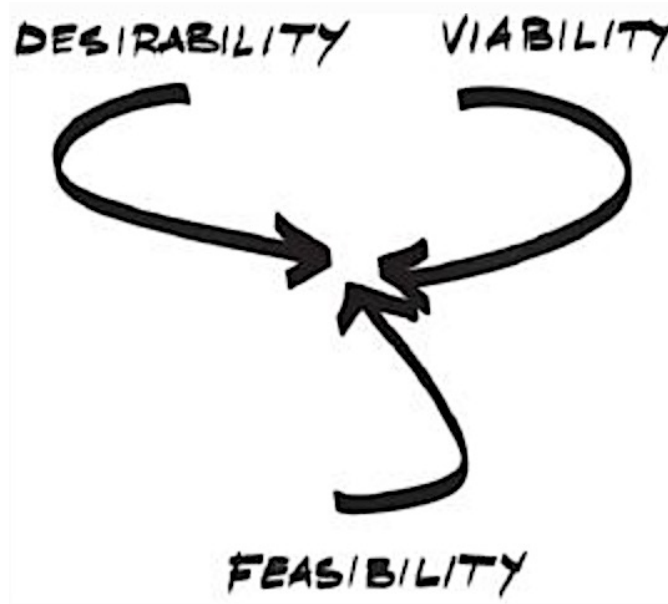
El siguiente paso dentro del proceso de pensamiento de diseño es la implementación, es decir, cuando las mejores ideas generadas se convierten en un plan completo de acción a seguir. En este punto se desarrolla la creación de prototipos, es decir, se transforman las ideas en productos y servicios que son probados, iterados y refinados.

Después de que el proceso de creación de prototipos está terminado y el producto final o servicio ha sido creado, el equipo de diseño ayuda a formular una estrategia de comunicación. Contar una historia a través de espacios multimedia ayuda a comunicar la solución a las partes interesadas dentro y fuera de la organización para evitar las barreras lingüísticas y culturales (Brown y Wyatt, 2010, p. 35).

Ahora bien, los prototipos que se creen en una primera etapa deben hacerse de forma rápida, simple y barata. En las siguientes ejecuciones la calidad debe ir mejorando hasta llegar a un modelo lo más parecido al producto o servicio que saldrá al mercado.

Independientemente de lo descrito hasta ahora, un elemento fundamental que rige esta metodología o que podría describirse como un paso previo a lo expuesto hasta ahora es descubrir “qué limitaciones son importantes (en cada proyecto) y establecer un marco para la evaluación de las mismas. Las restricciones se pueden visualizar mejor en función de tres criterios superpuestos: factibilidad (lo que es funcionalmente posible en el futuro inmediato); viabilidad (lo que probablemente se convierta en parte de un modelo de negocio sostenible) ; y la conveniencia (lo que tiene sentido para la gente)” (Brown, 2009, p. 45).

Figura 5



Fuente de la imagen: Brown, Tim (2009) *Change by Design*. Estados Unidos. Harper Collins e-books. p. 45.

Ahora bien, de la metodología descrita hasta ahora se desprenden una serie de elementos que son importantes y que forman parte de la columna vertebral de esta propuesta, estos son:

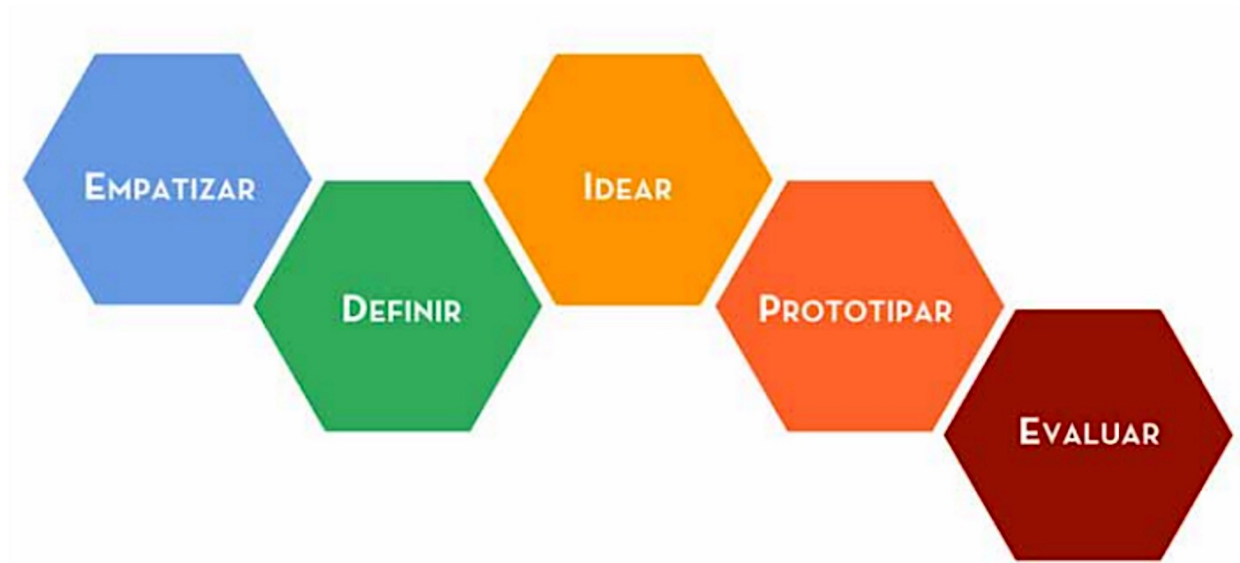
- 1) *Insight*: es “la capacidad para obtener una comprensión intuitiva, precisa y profunda de una persona o cosa”²².
- 2) Observación: la observación desde una perspectiva de *design thinking* tiene como objetivo central “ver lo que la gente hace (y no hace) y escuchar lo que dice (y no dice)” (Brown y Wyatt, 2010, p. 83). de este ejercicio se obtienen *insights*.
- 3) Empatía: como la capacidad de ponerse en los zapatos de los demás en el plano físico, el cognitivo y en el emocional para entender a plenitud su realidad.

Ahora bien, el último elemento que no se ha explorado pero que sin él, la metodología no sería efectiva es la etapa de Evaluación. Espacio donde se mide el éxito o fracaso de las soluciones generadas.

²² Definición obtenida de: *Oxford Advanced Learner's Dictionary*

La metodología descrita hasta ahora es comúnmente representada de forma gráfica de la siguiente manera:

Figura 6



Fuente del gráfico: www.innovacional.com

Beneficios de la metodología en palabras de su creador:

“Las empresas están adoptando el pensamiento de diseño (*design thinking*) , ya que les ayuda a ser más innovadores, diferenciar mejor sus marcas , y llevar sus productos y servicios al mercado más rápido. Por otro lado, las organizaciones sin fines de lucro están utilizando el pensamiento de diseño para desarrollar mejores soluciones a los problemas sociales. El *Design Thinking* cruza las fronteras tradicionales entre lo público, con fines de lucro, y los sectores que no lo son. Al trabajar en estrecha colaboración con los clientes y consumidores, el modelo permite generar soluciones de alto impacto que surgen desde abajo en lugar de ser impuesta desde arriba” (Brown y Wyatt, 2010, p. 32).

Críticas a la metodología *Design Thinking*

Design Thinking es una metodología centrada en el usuario que permite ser utilizada para la formulación de un número importante de soluciones, sin embargo algunas de las decisiones que tiene que tomar el gobierno se hacen de forma unilateral y en muchas ocasiones contra la voluntad de la ciudadanía. El ejemplo más claro de esto son los impuestos, los cuales en su

nombre describen a la perfección la naturaleza de los mismos. En este sentido, resulta poco útil basar una solución en una medida a la cual el usuario final se resiste.

Con esto no quiero decir que la forma en la que los ciudadanos pudiéramos interactuar con algo como un portal o una ventanilla no se pueda investigar, sin embargo, es necesario incorporar en un nuevo modelo la posibilidad de generar soluciones poco aceptadas que no surjan necesariamente de las necesidades del usuario final y que tome en cuenta la forma de complementar las necesidades del gobierno y el ciudadano.

Aunado a lo anterior, es importante tomar en cuenta la comunión que existe entre el ámbito político y la administración pública. En otras palabras, el entorno y el contexto juegan un papel primordial a la hora de desarrollar cualquier tipo de solución.

En resumen, de los análisis del modelo *Lean Startup* y la metodología *Design Thinking* se desprende que existe una necesidad de crear un modelo de innovación gubernamental que tome en cuenta:

- La comunión entre el ámbito político y la administración pública.
- Las necesidades no explícitas de los ciudadanos y el gobierno.
- Los costos políticos de llevar a cabo una solución que no esté funcionando plenamente.
- El contexto en todas las etapas del proyecto.
- Que sea útil para los funcionarios públicos.

7) MODELO DE INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL

Como se ha desarrollado hasta ahora, existen una serie de elementos que no son considerados por algunos modelos de innovación que los hace limitados frente a la realidad que viven los gobiernos de México. En consecuencia lo que hace al modelo que se presentará en este apartado innovador es; en primer lugar, establecer una ruta de acción para que cualquier funcionario público pueda llevar a cabo cualquier innovación con éxito; en segundo lugar, incorporar a lo largo del proceso el análisis de los entornos político, económico y social para evitar cualquier contratiempo; en tercer lugar, desarrollar de forma precisa cada etapa, y por último, sugiere técnicas específicas para llevarlas a cabo. En suma, recupera elementos de modelos que han resultado efectivos en el sector privado como los analizados en esta tesis y los adecúa al contexto de la administración pública.

El modelo que se presentará en este apartado gira en torno a seis elementos fundamentales: tipo de necesidad, tipo de innovación, entorno, diseñar, implementar y evaluar.

1) Tipo de necesidad

Las necesidades o demandas a las que tiene que responder el gobierno son muy distintas a las de la iniciativa privada. En primer lugar, porque muchas de ellas no serían clasificadas como tales si la óptica se centra en el usuario final. El ejemplo más claro de ello son los impuestos o los trámites burocráticos que a fin de cuentas se pueden clasificar como necesidades de gobierno más que necesidades del ciudadano (ya que la gente no quiere que existan). En segundo lugar, porque muchas de ellas no son directas, por ejemplo: la creación del túnel emisor oriente que funciona como drenaje de la Ciudad de México surge de una necesidad que la ciudadanía difícilmente podrá expresar independientemente de que vive diariamente las consecuencias de la problemática. Por último, las necesidades explícitas o directas son aquellas que de forma puntual expresa la ciudadanía, por ejemplo: mayor seguridad.

Por lo anterior, en este modelo se consideran tres tipos de necesidades:

- a. Indirectas: Son aquellas derivadas de problemáticas específicas cuya solución difícilmente podrá definir el ciudadano.
- b. Directas: Son aquellas que expresan de forma puntual los ciudadanos y que suelen ser abordadas por los políticos al ser las más redituables en términos electorales.

- c. Operativas: Son aquellas que responden a medidas que deben ser implementadas para mejorar la administración, operación o gobernabilidad del gobierno.

Ahora bien, existen distintos mecanismos para detectar las necesidades, entre ellos los explorados de forma profunda a través de modelos y metodologías como *Design Thinking* que le dan un peso importante a las técnicas etnográficas de investigación, sin embargo, habría que establecer que para que estos *insights* tengan validez para desarrollar políticas públicas sería necesario que el hallazgo detectado sea estadísticamente relevante. Sobre todo porque de desarrollarse una idea que utilice recursos públicos sin estar bien sustentada pudiera ser la causa de un reclamo administrativo o político. En consecuencia, a continuación se enumeran una serie de técnicas que se podrían utilizar para detectar las necesidades aquí expuestas:

- Indirectas: Técnicas de investigación mercadológica + evaluación de la infraestructura existente y mecanismos de respuesta del gobierno.
- Directas: Técnicas de investigación mercadológicas y etnográficas siempre y cuando sean estadísticamente relevantes.
- Operativas: Las necesidades de gobierno surgen a partir de la creación de nuevas leyes, presiones en el ámbito económico, político o social y a través de la percepción de los funcionarios públicos.

Ahora bien, independientemente de la detección de la necesidad es importante establecer cuál de ellas es prioritaria en comparación con el resto ya que como se ha mencionado anteriormente el gobierno trabaja con recursos escasos que por desgracia no permite que se atiendan todas las necesidades existentes. En este sentido existen distintos mecanismos para valorar la prioridad de las necesidades, algunos de ellos se enumeran a continuación:

1. Priorización simple: Un grupo de personas genera una lista de problemas y a cada uno de ellos se le asigna un número de acuerdo a su importancia, de esta forma se genera una lista con los asuntos que se deben atender primero. El reto consiste en establecer los criterios de evaluación (políticos, administrativos, sociales, mediáticos, etc.) y asignarles un valor.
2. Análisis estructural: Como en el punto anterior se establece una lista de los problemas que aquejan a la comunidad. Se analiza cada uno de ellos y se le asigna una calificación del 1 a 4 dependiendo de lo generalizado que esté cada uno de ellos:

- a. (1) El problema no tiene impacto.
- b. (2) El problema se presenta en un segmento mínimo de la población
- c. (3) El problema se presenta parcialmente
- d. (4) El problema está generalizado en la mayoría de la población

Posteriormente utilizando la misma escala se evalúa si:

1. El problema no afecta la calidad de los programas y servicios que se ofrecen.
2. El problema afecta mínimamente la calidad de los programas y servicios.
3. El problema afecta parcialmente la calidad de los programas y servicios.
4. El problema afecta totalmente la calidad de los programas y servicios.

En términos generales se entiende que un problema es prioritario cuando afecta por encima de cualquier otro a un mayor número de personas, sin embargo, los criterios pueden variar. Lo recomendable sería crear una serie de criterios generales para que los funcionarios públicos puedan establecer con claridad qué es prioritario y qué no (en estos criterios no pueden estar exentos los políticos). Instrumentos como el Presupuesto Participativo de la Ciudad de México establecen en qué pueden destinar los recursos los ciudadanos y en qué no. En este sentido mi propuesta de criterios sería:

1. Nivel de afectación: Número de personas afectadas por el problema.
2. Nivel de beneficio social al ser resuelto: número de personas que se verán beneficiadas con las solución.
3. Costo económico/político/social de la solución: ¿Qué tanto afecta el problema al gobierno y a la sociedad en términos políticos, económicos y sociales?
4. Costo del desarrollo de la solución: Cuánto le costará al gobierno resolver el problema.

Las ponderaciones las establecería cada gobierno de acuerdo con su plan de trabajo, compromisos e intereses, sin embargo establecer un criterio general acotaría el manejo discrecional de las soluciones.

2) Tipo de innovación

Ahora bien, ya determinado el tipo de necesidad a cubrir es importante determinar el tipo de innovación que un funcionario público puede llevar a cabo, en este sentido es útil revisar la obra

de Larry Keeley, Helen Walters, Ryan Pikkell y Brian Quinn, *Ten Types of Innovation*, que establece 10 tipos de innovación que se pueden llevar a cabo. Antes de entrar a ellos es importante destacar que se hacen pensando en las empresas y no en el gobierno, sin embargo como se verá a continuación pueden ser de gran utilidad como ruta a seguir:

Figura 7



Configuración:

a) Modelo de negocios

Los modelos de negocio más exitosos entienden lo que el cliente anhela y dónde están las oportunidades para generar nuevas ganancias, cuestionan las viejas concepciones sobre qué ofertar, qué cobrar y cómo recolectar las ganancias. En otras palabras, rompen paradigmas. En el caso de los servicios públicos no suele existir la idea de competir para ser el mejor en el mercado, pareciera que la lógica es aprovechar la ventaja de ser un monopolio o estar subvencionado por el Estado para ofrecer lo mínimo indispensable. En este sentido innovar en el plan de negocios se vuelve sumamente útil independientemente de que el fin último sea el bien común y no necesariamente la utilidad.

b) Operación en Red

Las innovaciones en las redes de contactos permiten adoptar las mejores prácticas en términos de procesos, tecnologías, canales y prácticamente todo lo que compone a una empresa (o en este caso gobierno o proveedor). Con ellas se comparten los riesgos con quien integra la red y por lo tanto disminuyen los costos.

c) Estructura

Las innovaciones en la estructura se centran en la organización de los activos ya sean tangibles, no tangibles, humanos, etc. De tal forma que generen valor. Con este tipo de innovación los

costos fijos pueden disminuir sustancialmente. En el caso del gobierno hoy en día se cuenta con estructuras muy pesadas, fuerza laboral poco productiva y costos fijos altos, los ejemplos más claros en este sentido son la CFE y PEMEX.

d) Proceso

La innovación en el proceso implica en muchos casos analizar la forma en la que se producen las cosas con el fin de llevar a cabo cambios sustanciales que permitan generar una ventaja competitiva frente a la competencia. En el caso del gobierno, en muchas ocasiones no existe un competidor directo, sin embargo, la lógica detrás de este proceso puede ser muy útil.

Oferta:

e) Desempeño del producto

Este tipo de innovación involucra directamente el desarrollo de un nuevo producto o servicio (política) así como cualquier mejora que se busque realizar a alguno existente. Por lo general es lo primero que copia la competencia, sin embargo puede generar beneficios en el corto plazo. La clave está en generar aquello que sea difícil de replicar.

f) Sistemas del Producto

La innovación en los sistemas del producto tiene su origen en la forma en la que los productos y servicios se conectan para crear ecosistemas sólidos que agraden al cliente y por lo tanto permitan generar mejores ganancias.

Experiencia:

g) Servicio

La innovación en el servicio permite que el usuario final pueda interactuar con el producto o servicio de forma fácil. El objetivo central es eliminar todo los obstáculos entre el producto o servicio y el cliente final. Nada más necesario hoy en día en el gobierno.

h) Canal

Este tipo de innovación implica volver a replantear la forma, o los canales, a través de los cuales

se conecta el producto o servicio con el usuario final. Es decir, facilitar la vía lo más posible.

i) Marca

La innovación en la marca está encaminada a facilitar el que el usuario final reconozca la marca, el producto o servicio que se ofrece. En el ámbito gubernamental es frecuente encontrar este tipo de innovación en el sector turístico a través de la promoción de algún sitio. Por ejemplo: el gobierno federal recientemente creó un puesto en el área de comunicación social para una persona encargada de la “marca país” es decir de la promoción en términos positivos de lo que la gente entiende por México.

j) Experiencia del cliente

Este tipo de innovación se centra en descubrir qué motiva al usuario final y utilizar eso para mejorar la relación entre la empresa o gobierno y el usuario final.

3)Entorno

El entorno juega un papel primordial en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas ya que en gran medida de él depende el que se puedan llevar a cabo los proyectos. Por ejemplo, los entornos económico y político hicieron imposible que se desarrollara el tren rápido México-Querétaro y el tren transpeninsular. Los entornos político y social en el sexenio de Vicente Fox impidieron que el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México se pudiera llevar a cabo en San Salvador Atenco.

En ambos casos los gobiernos en turno gastaron recursos que no se pudieron recuperar. Por ello, en este modelo se toman en cuenta de forma permanente:

- a. Entorno Político: El conjunto de características políticas que inciden o podrían incidir en el lugar o la forma en la que se desenvuelve o desenvolvería el proyecto.
- b. Entorno Económico: El conjunto de factores económicos que inciden o podrían incidir en el lugar o la forma en la que se desenvuelve o desenvolvería el proyecto.
- c. Entorno Social: El conjunto de características sociales que inciden o podrían incidir en el lugar o la forma en la que se desenvuelve o desenvolvería el proyecto.

Para poder anticipar las posibles dificultades que los entornos económico, político y social

podrían generar es indispensable realizar un monitoreo permanente de los sucesos más relevantes que pudieran incidir en la puesta en marcha de la política o innovación que se busca implementar, en este sentido, como primer paso es necesario establecer cuáles son estos factores y qué fuentes de información (medios de comunicación, grupos de interés, actores relevantes, etc.) se deben de tener presentes para darles seguimiento de forma permanente para poder actuar en caso de dificultades. El siguiente paso sería establecer un protocolo para el manejo de crisis con el fin de estar preparados en caso de que suceda.

Ahora bien, algunas de las consecuencias o costos de no realizar un análisis adecuado de los entornos antes mencionados podrían ser:

- Pérdida del empleo del funcionario que encabeza el proyecto.
- Desperdicio de recursos económicos, humanos y materiales.
- Golpeteo a través de los medios de comunicación y la oposición.
- Ser percibido como ineficiente.
- Desprestigio para la institución que se represente.
- Inicio de algún proceso administrativo.
- Cancelación del proyecto.
- Rechazo en las urnas por parte de algunos sectores de la ciudadanía

4) Diseñar:

Ningún modelo de innovación está exento de una etapa de diseño, en gran medida debido a que es inconcebible que las cosas puedan surgir sin un proceso creativo que dé respuesta a las necesidades, independientemente del tipo que sean. Dentro de este proceso se generan posibles soluciones y se llega a la más viable, sin embargo para llegar a ella es necesario tomar en cuenta las siguientes características:

- d. Viabilidad económica y legal: El sector público está restringido por un marco legal que acota su proceder, por lo tanto, en el proceso de diseño se debe tomar en cuenta el marco legal con el objeto de evitar que un proyecto no se pueda realizar por no ser viable en estos términos. En cuanto a lo económico, las dependencias de gobierno operan con un presupuesto limitado y asignado de forma anual, razón por la cual si no existen recursos no se podrían desarrollar.

- e. Costo político: El costo político implica la formulación de las posibles consecuencias de la medida que se pretende implementar o el proyecto que se busca desarrollar. En este sentido, si no se calculan las posibles reacciones de la oposición, los grupos de interés, la opinión pública o la población en general, los costos políticos podrían ser elevados.
- f. Recursos disponibles: En esta fase se debe tomar en cuenta los recursos materiales disponibles para facilitar la ejecución de la propuesta. En la medida en que se utilicen los elementos con los que se cuentan de forma eficiente aumentará la probabilidad de llevar a cabo la idea.

Para incentivar el proceso de ideación de soluciones existen distintas herramientas para hacerlo como son: la lluvia de ideas, los árboles de concepto, el estímulo aleatorio, entre muchas otras. Para conocer algunas de ellas es recomendable leer el libro *The Innovator's Toolkit* de David Silverstein, Philip Samuel y Neil Decarlo.

5)Implementar:

La fase de implementación en este modelo es una de las más importantes ya que en ella se juega el prestigio de la dependencia que la esté llevando a cabo. Por esta razón, en el modelo se toman en cuenta los siguientes aspectos:

- g. Recursos disponibles: Una parte fundamental para la implementación o desarrollo de cualquier proyecto es la capacidad que se tenga, en términos de recursos materiales, para poderla llevar a cabo, en consecuencia, este es uno de los factores que en este modelo se deben tomar en cuenta. A diferencia de lo que ocurre en la etapa de diseño, en la implementación, el enfoque recae en la ejecución.
- h. Prototipar: A diferencia del modelo *Lean Startup*, en este el prototipo debe generar la mejor versión posible ya que como se comentó en otros apartados salir al mercado con una versión beta genera muchos problemas, razón por la cual es fundamental llevar a cabo la mayor cantidad de pruebas posibles antes de poner en marcha alguna medida. En esta fase se debe subrayar la importancia de la interacción con el usuario final ya que su opinión será un elemento crucial que gravitará de forma significativa en el éxito del proyecto.
- i. Ejecución: La ejecución se refiere a la puesta en marcha del proyecto, es decir, a establecer todas las condiciones necesarias para que el proyecto opere como lo haría de forma habitual.

6)Evaluar:

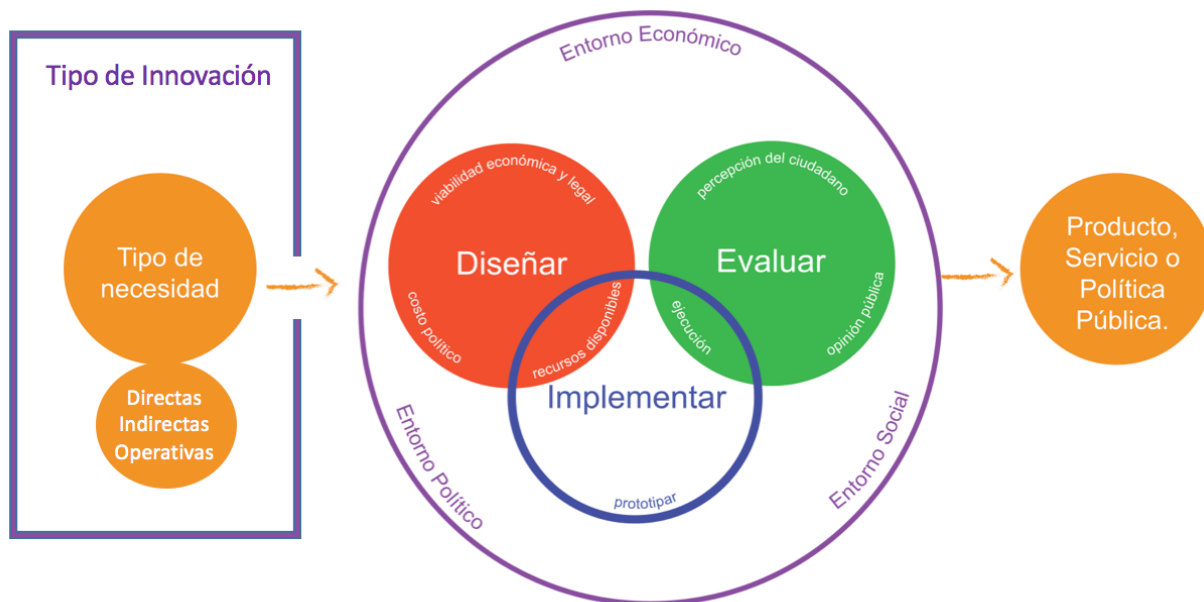
Hoy en día la evaluación de los proyectos es una pieza fundamental para el éxito de los mismos. De esta acción se desprende la viabilidad en la implementación así como la capacidad de hacer los ajustes necesarios para mejorarlos. En consecuencia, ya ejecutado el proyecto se debe medir la percepción del ciudadano/usuario final y de la opinión pública con el fin de poder realizar los ajustes pertinentes y mantener el proyecto en óptimas condiciones. De otra forma se corre el riesgo de fracasar. Por lo tanto, en esta etapa se toman en cuenta los siguientes elementos:

- j. Percepción del ciudadano: Se refiere a las sensaciones, opiniones y conclusiones que se generan en el ciudadano/usuario final a raíz de la interacción con el proyecto.
- k. Ejecución: La evaluación en la ejecución se refiere a los elementos operativos que necesitan ser mejorados o mantenidos para garantizar la operación del proyecto.
- l. Opinión pública: Se refiere a los comentarios y conclusiones que se generan en la prensa a raíz de la interacción de los periodistas y analistas con el proyecto o de la información recuperada de la interacción de los ciudadanos/usuarios finales.

La opinión pública así como la percepción del ciudadano se pueden medir con herramientas precisas como encuestas, *focus groups* o monitoreo de medios. En cuanto a la evaluación en la ejecución esta debe provenir del monitoreo permanente de los elementos que permiten la operación del proyecto así como de la interacción con el ciudadano/usuario final.

Modelo de Innovación gubernamental

Figura 8



Fuente del gráfico: elaboración propia.

Si se hubiera aplicado este modelo a un caso como el de los pasaportes, las consecuencias se hubieran evitado (en la evaluación de la ejecución y el prototipado) ya que el servicio hubiera salido al público en una versión lo suficientemente probada para evitar fallas comunes como la falta de capacidad de los servidores. Esto se puede concluir gracias a la información que se encuentra disponible en los medios de comunicación que establece que el proveedor del servidor no fue capaz de responder a las solicitudes de los ciudadanos. Lo cual implica que si se hubiera utilizado este modelo, el problema hubiera surgido en la etapa de Implementación en las fases de: recursos disponibles, prototipado y ejecución.

En resumen este modelo de innovación gubernamental:

- Toma en cuenta las necesidades del gobierno y no solo las de los ciudadanos.
- Es fácil de entender y va dirigido a todo tipo de funcionarios independientemente del puesto que sustenten y el grado de conocimientos que tengan en innovación.
- Incorpora de forma permanente el análisis del entorno para evitar que los proyectos

fracasen.

- Toma en cuenta el contexto social, político y económico en el que se desarrollan las ideas.
- Permite que los funcionarios públicos puedan determinar qué tipo de innovación se debe impulsar y cómo desarrollarla para que tenga éxito.
- Toma en cuenta la comunión entre el ámbito político y el ejercicio gubernamental.
- Incorpora a la opinión pública y la de los ciudadanos para medir el éxito de los proyectos.
- Considera que el gobierno trabaja con recursos escasos.

8) CONCLUSIONES

La innovación gubernamental es un tema que requiere ser abordado desde distintos ángulos, el modelo aquí propuesto es solo un paso de los muchos que se deben de dar. Difícilmente se podrá eliminar del debate el tema de la inversión, o los cambios regulatorios que se deben de implementar para lograr su plena operatividad. Sin embargo, existe una estrecha relación entre la capacidad de innovación de un país y su crecimiento, el cual “puede ser potenciado por inversiones en conocimiento, educación, investigación e innovación para crear una base industrial y científica nacional fuerte que derive en una mayor competitividad” (Meixueiro, 2012, p. 9).

Ahora bien, no es de soslayarse un hecho fundamental: los gobiernos están siendo amenazados por la innovación misma, un claro ejemplo de ello son empresas como UBER o Cabify que encontraron un nicho de oportunidad regulado por el gobierno, y que al final, con servicios de calidad, lograron arrebatarse una parte del control. Sin embargo, bajo esta misma lógica se podría poner en riesgo asuntos tan importantes como la seguridad.

Por lo anterior, es de suma importancia que el o los gobiernos comiencen a implementar mecanismos que les permitan innovar de forma permanente para poder evitar perder cuotas de poder. En este sentido, Tom Kelly acierta al citar a Gary Helmen cuando dice que:

“Ahí afuera, en algún garaje hay un empresario que está forjando una bala con el nombre de tu compañía (o gobierno) en ella. Por lo tanto solo se tiene una opción- disparar primero y superar en innovación a los innovadores” (Kelly, 2001, p. 3) o morir en la impasibilidad.

Por otro lado, cuando la innovación ha sido una política de gobierno sus resultados han sido significativos. Un ejemplo de ello fueron las políticas emprendidas por el gobierno de los Estados Unidos y la Unión Soviética en el marco de la guerra fría que generaron una dinámica de innovación permanente, por desgracia, acompañada del desarrollo de la industria armamentista.

Ahora bien, en el caso mexicano, cuando la innovación fue impulsada en el gobierno de Vicente Fox los resultados fueron significativos, aunque como todo, perfectibles. El tema fue abandonado con Felipe Calderón y mal llevado hasta ahora por Enrique Peña Nieto quien, desde mi punto de vista, se equivocó al nombrar como Coordinadora de la Estrategia Nacional Digital (encargada de las políticas de Datos Abiertos) a una persona con pocos conocimientos en la materia.

Con lo anterior quiero subrayar la importancia del gobierno como motor de la innovación y el valor de poner al frente de las dependencias y áreas operativas a funcionarios con capacidad y talento para impulsar el tema. Si a estos factores le sumamos el apoyo que puede dar un modelo como el aquí planteado estaremos frente a un mejor escenario.

Ahora bien, en repetidas ocasiones se habló de la necesidad de un cambio cultural en el gobierno para hacerlo más proclive a la innovación, sin embargo, quizá ese sea el mayor de los retos. Modificar una conducta enraizada es muy complicado pero no imposible. Recordemos que a principios de este siglo en la Ciudad de México no se utilizaba el cinturón de seguridad en los vehículos, con el endurecimiento del reglamento de tránsito y la acción de las autoridades para hacerlo valer, hoy en día la mayoría de los habitantes de la Ciudad de México respetan esta medida. En el caso del modelo de producción Toyota basado en la mejora continua se espera proactividad por parte de todos los empleados por lo que se busca que generen soluciones de forma permanente para mejorar los procesos de producción. En sus inicios a cada uno de ellos se les pedía una lista de por lo menos 40 mejoras que pudieran generar en su ámbito de competencia para generar ese hábito orientado a la eficiencia y la innovación. Esta misma idea se podría impulsar en el gobierno a través de la Secretaría de la Función Pública de la misma forma que se obliga a los funcionarios públicos a presentar su declaración patrimonial de forma anual. Esto llevaría a generar un servicio público proclive a la innovación y mejora continua.

En otro orden de ideas, es importante señalar que las medidas que pueden establecer los gobiernos van más allá del ámbito de su competencia, ya que de forma directa e indirecta pueden incidir en la operación y desarrollo de productos y servicios en sectores como el turismo, la industria, el comercio, etc. al establecer requerimientos o impulsar normas que eleven los estándares. Sin embargo, en una economía global como en la que nos encontramos la competencia con otros países provoca que se tenga que estar actualizado y ser competitivo.

Por lo anterior se requiere una política de innovación integral que tome en cuenta distintos aspectos y que no sean una buena intención como ocurrió en el gobierno de Vicente Fox.

Ahora bien, en términos de las necesidades de inversión así como de sus beneficios en el desarrollo de un país, se ha escrito prácticamente todo y las soluciones siguen siendo las mismas:

- Aumentar los recursos destinados a ciencia, tecnología e innovación en una proporción

mayor al 0.4% del PIB.

- Utilizar los recursos de forma eficiente.
- Establecer vínculos entre la academia y la iniciativa privada para generar productos que respondan a las necesidades del mercado, el país o la ciudadanía.
- Vincular a los organismos vinculadores.

Y añadiría; incluir la innovación gubernamental como política permanente y permitir que la iniciativa privada pueda participar en el desarrollo de soluciones.

A pesar de lo anterior, la solución a esta problemática difícilmente se obtendrá únicamente ampliando los recursos destinados a innovación ya que es necesario que la gente que tenga acceso a ellos sepa qué hacer. En este sentido, el modelo de innovación gubernamental que se presenta aquí es un esfuerzo importante que permitirá a cualquier funcionario público desarrollar una propuesta innovadora con mayores probabilidades de éxito de quien lo haga por intuición o siguiendo modelos ampliamente utilizados en la iniciativa privada como los aquí analizados.

Seguir haciendo caso omiso de la realidad, como se ha hecho durante décadas, nos llevará a cometer errores una y otra vez. Creer que se puede lanzar productos, servicios y proyectos deficientes solo por cumplir denota un grado de miopía política y administrativa que al final solo provocará que se utilicen recursos públicos de forma ineficiente.

Por desgracia, en términos de innovación gubernamental mexicana, solo existe la propuesta de Ramón Muñoz, sin embargo, existen empresas de desarrollo de productos innovadores como Red Box o Insitum que en poco tiempo se han logrado posicionar de forma importante en el mercado.

Sumado a los esfuerzos descritos hasta ahora, en la academia han surgido propuestas relativamente nuevas que buscan enseñar a los estudiantes modelos que sirven para el desarrollo de nuevos productos, servicios y empresas. Este hecho contribuirá, sin duda, a crear un ambiente mucho más propenso a la innovación. Lo que es imposible de omitir es el hecho de que este tema llegó para quedarse.

Ahora bien, si el sector público y la iniciativa privada no adoptan la innovación como un mecanismo de operación permanente difícilmente podrán subsistir o estar a la altura de las demandas de la ciudadanía y los tiempos. En el mejor de los escenarios se tendría que pensar en

buscar romper los hábitos culturales que en el gobierno han prevalecido a favor del *status quo*.

Nuevas líneas de investigación

Irónicamente, el fenómeno de ineficiencia en términos de innovación gubernamental no es exclusivo de México, como muestra de ello el inicio del prólogo del libro *Innovative State: How New Technologies can Change Government* de Aneesh Chopra (primer Jefe de la Oficina de Tecnología durante el mandato del Presidente Obama) quien establece que para mucha gente en los Estados Unidos el gobierno NO funciona debido a que es “demasiado grande, lento, ineficiente e incompetente” (Chopra, 2014, p. 50) visión que se vio reforzada cuando se lanzó de forma deficiente la página de Internet Healthcare.gov que solo logró que se confirmara la noción del gobierno como “incompetente de lanzar una página tan visible e importante de forma efectiva” (Chopra, 2014, p. 53). Más adelante se pregunta:

¿Pero cómo? Cómo debería y puede cambiar el gobierno? Cómo nosotros, la gente, podemos jugar un rol? Todo comienza cambiando la discusión de forma colectiva. Lo cual significa dejar atrás los argumentos agotados sobre el tamaño y el alcance del gobierno, los argumentos de aquellos que de forma entusiasta apoyan un gobierno grande y aquellos que lo prefieren reducido. Argumentos que solo generan rivalidad y animadversión pero poco avance.

Esto no se trata de un gobierno más grande o más pequeño, esto se trata de un gobierno más inteligente. De crear un “Estado Innovador”, un gobierno para el siglo XXI, que tome en cuenta su diversidad, que promueva la participación y crea sociedades que resuelvan problemas. También significa fomentar un Estado Innovador, que busque los caminos aun no explorados, que aplique nuevas herramientas y tecnologías que permitan alcanzar más con menos.

Un Estado Innovador pone el foco en las interacciones entre el sector público y el privado, y hace énfasis en abrir los datos al público y fomentar su uso; convocando al sector privado a aportar estándares que permitan una mayor competencia, especialmente en sectores regulados de la economía (Chopra, 2014, p. 128).

Por lo tanto, no está de más pensar en la propuesta que se plantea en este trabajo como una solución que podría tener un alcance global.

En línea con lo anterior no estaría de más fomentar el debate de la importancia de promover la innovación gubernamental en México ya que es necesario que más personas se sumen a la discusión y contribuyan con propuestas. Quizá la ausencia de las mismas sea uno más de los síntomas del desencanto generalizado que existe de la política y el sector público, en

contrasentido de ello, esta propuesta es mi aportación para alimentar una discusión que sin duda se tiene que dar y que desde mi punto de vista será relevante en los siguientes años.

9) BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F. (2015) *Gobernanza y Gestión Pública*, México. FCE.
- Cejudo, Guillermo(2013). *Nueva Gestión Pública*, México Siglo XXI.
- Chopra, Anneesh (2014) *Innovative State: How New Technologies can Change Government*, Estados Unidos, Atlantic Monthly Press (versión electrónica).
- González, Mauricio (2009) *Trámites en línea*. México. Alfaomega.
- Hofmann, Ramírez y Bojórquez (2012). *La promesa del gobierno abierto*, México, INFODF.
- Holmes, Douglas (2001) *E.gov*. Finlandia. Nicholas Brealey Publishing.
- Keeley, Walters, Pikkil y Quinn (2013), *Ten Types of Innovation*, Estados Unidos, Deloitte.
- Kelly, Tom (2001) *The art of innovation*. New York, Random House.
- Meixueiro, Gustavo (2012) *Restricciones e Incentivos a la innovación en México*, México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Muñoz, Ramón (2004) *Government Innovation*. México. FCE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2005) *Manual de Oslo: Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación*. España, Grupo Tragsa.
- Oxford Advanced Learner's Dictionary.
- Ries, Eric (2012) *El Método Lean Startup*, México, Deuso. (versión electrónica).

Fuentes de información

- Alianza para el Gobierno Abierto, el *Mecanismo de Revisión Independiente: Reporte México 2013-2015*
- Animal Político (3 de abril de 2012) *¿Cómo fue el sexenio de Miguel de la Madrid?*
Recuperado de: <http://www.animalpolitico.com/2012/04/como-fue-el-sexenio-de-miguel-de-la-madrid-2/>
- Banco Mundial, Estudio *Doing Business México 2014*.
- Brown, Tim & Wyatt Jocelyn (2010) *Stanford Social Innovation Review*. Estados Unidos.

- Castells, Manuel (2010) *Comunicación y Poder*. Madrid. Alianza Editorial
- Calderón, Felipe (2007) *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Recuperado de: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf
- Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos (consultada 8 abril de 2016) Recuperada de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- CNN Expansión (1 de abril de 2012) *De la Madrid, la crisis y la austeridad*. Recuperado de: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2012/04/01/de-la-madrid-la-crisis-y-la-austeridad>
- Foro Económico Mundial (2000, 2010-1011, 1014-1015) *Indice Global de Competitividad*.
- FCCYT (2013) *Propuesta para Contribuir al diseño del PECiTI 2012-2037*. México.
- Ley de Ciencia y Tecnología (consultada 8 de abril de 2016) Recuperada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/242_081215.pdf
- Martínez, Nurit (2 de noviembre de 2015) *Mexicanos merecen gobiernos abiertos: Lagunes*, El Universal. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2015/11/2/gobierno-abierto-ayudara-terminar-con-la-corrupcion-lagunes>
- Mesta Delgado, Jesús. (1 de febrero de 2004) *El buen gobierno*. Recuperado en: <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernota&Article=2098&c=9>
- Notimex, La Jornada (22 de diciembre de 2002) *Piden diputados al Ejecutivo ley que sustituya al Renave*. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2002/12/22/019n4eco.php?origen=economia.html>
- Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (2001). *Modelo Estratégico para la Innovación y calidad gubernamental*. Recuperado de: http://www.cca.org.mx/apoyos/ap073/mod2/mod_est.pdf
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. p. 23. Recuperado de: <http://pnd.gob.mx/1>
Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos (consultada 8 abril de 2016) Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (PECiTI) 2014-2018. Recuperado de: http://www.conacyt.mx/siicyt/images/PECiTI-2014_2018.pdf

- Sánchez, Enrique (14 de abril de 2015) *Presupuesto a ciencia aumentó a 36% en dos años: Peña Nieto*. Recuperado de: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/04/14/1018513>
- Secretaría de Relaciones Exteriores (1 de octubre de 2015) Comunicado. Recuperado de: <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/6852-515>
- (Staff de la Oficina de la Presidencia de la República, Presidente Enrique Peña Nieto) <http://www.presidencia.gob.mx/staff/unidades-de-apoyo-tecnico-de-la-jefatura-de-la-oficina-de-la-presidencia/>
- Staff de la Oficina de la Presidencia de la República, Presidente Felipe Calderón: <http://calderon.presidencia.gob.mx/oficina-de-la-presidencia/staff/>
- Tirado, Jafet (1 de octubre de 2015) *SRE suspende emisión de pasaportes por internet*. Recuperado de: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/sre-suspende-emision-de-pasaportes-por-internet.html>

Cuadros y figuras

- Cuadro 1: Trámites necesarios para abrir un negocio en los estados.
- Cuadro 2: Compromisos de México en la Alianza para el Gobierno Abierto.
- Figura 1: Gobiernos que integran la Alianza para el Gobierno Abierto.
- Figura 2: Objetivos principales del Gobierno Abierto.
- Figura 3: Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad Gubernamental
- Figura 4: Modelo Lean Startup.
- Figura 5: Modelo; deseable, viable y posible.
- Figura 6: Metodología Design Thinking.
- Figura 7: 10 tipos de Innovación
- Figura 8: Modelo de Innovación Gubernamental.

10) ANEXO

Errores gubernamentales en innovación

1) Renovación de placas en el Distrito Federal

Con base en el cumplimiento de la norma federal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de actualizar el padrón vehicular y el acuerdo de seguridad nacional que suscribieron los gobernadores del país y la Presidencia de la República, desde el año 2009 el gobierno del Distrito Federal ha intentado implementar un programa de renovación de tarjetas de circulación que no pudo llevar a cabo plenamente hasta el año 2014. Sin embargo, la puesta en marcha y operación del mismo ha sido un desastre. La capacidad del gobierno para responder a las solicitudes de los ciudadanos se vio rebasada, distintos testimonios recuperados por la prensa demuestran el viacrucis por el que tuvieron que pasar los capitalinos. Algunos de estos testimonios se presentan a continuación:

Nota de la página de Internet Netmedia:

(9 de junio de 2011) La nueva tarjeta de circulación con chip puede ser una solución de alta tecnológica, pero el sistema para llevar a cabo el trámite renovación del documento es el responsable de que reine el caos en los módulos establecidos para el canje.

Las repetidas caídas en el sistema han impedido a los dueños de automóviles con placas del Distrito Federal no sólo sacar una cita para acudir al módulo, sino que a quienes lo hacen no les es tomado en cuenta pues los que acuden con ella o sin ella no pueden concluir el trámite el mismo día, retrasando así las citas y generando más caos. Según el secretario de Transporte y Vialidad (Setravi), Armando Quintero, tan sólo el miércoles 7 de junio se registraron alrededor de cuatro millones de intentos para acceder al sistema de citas, con lo que la página web de la dependencia se saturó y cayó.

A los módulos acuden usuarios que solicitaron en línea su cita desde hace dos meses y otros que llegan sin cita. Todos son atendidos sin distinción.

Debido a esta situación la Secretaría anunció que habrá prórroga para canjear la tarjeta de circulación actual por una con chip, por lo que el 30 de junio ya no es la fecha límite, sino que fue ampliado el plazo hasta diciembre de este año.

Esta medida se ejecutó debido a que las citas están agotadas y a que, de los tres millones de automovilistas capitalinos que tienen registrado a su nombre un vehículo, apenas 1.2 millones han acudido a realizar el trámite de renovación de tarjeta de circulación, según cifras de la Setravi

La autoridad comunicó que a partir del 15 de junio habrá nuevas fechas para hacer cita en los 17 módulos de canje²³.

Reportaje en el noticiero de Joaquín López Dóriga titulado “Caos para renovar la tarjeta de circulación en el DF”:

<http://noticieros.televisa.com/programás-noticiero-con-joaquin-lopez-doriga/1403/caos-renovar-tarjeta-circulacion-df/>

Nota del portal Ciudadanos en Red:

Malos tratos, fallas en el sistema, coyotes y burocracia conforman el caos que se ha gestado en módulos de la Setravi y que deben enfrentar los capitalinos que acuden a tramitar su tarjeta con chip.

A pesar de que es necesario tramitar una cita por internet, los usuarios que acuden al módulo de control vehicular en Benito Juárez y Magdalena Contreras manifiestan su molestia por el tiempo perdido.

“Llegué desde las 08:00 horas, aquí me tuvieron esperando y hasta ahorita (12:15 horas) voy saliendo y ni mi tarjeta está lista (...) venir a tramitar tu tarjeta de circulación es jugar a las sillitas todo el día, vas de un lado a otro.

“¡Cuatro horas de tiempo! Nada más saquemos cuentas, 4 millones de autos por 4 horas por trámite, estamos hablando de 16 millones de horas tiempo-persona perdidos, me parece absurdo”, dijo Guillermo Figueroa, vecino de Coyoacán, a quien luego de terminar su trámite, le solicitaron regresar 20 minutos más tarde para generar el plástico.

En el módulo ubicado en la Delegación Magdalena Contreras lectores de REFORMA denunciaron la presencia de “gestores”.

“Una muchacha se acercó a mí y la señora de enfrente y nos ofreció su ficha número 36 aduciendo que le faltó un documento y no le iban a permitir hacer su trámite y añadió ‘están atendiendo la 32, así que ya

²³ Netmedia (9 de junio de 2011) *Cae sistema para renovar tarjeta de circulación con chip y dan prórroga*. Recuperado de: <http://www.netmedia.mx/featured/cae-sistema-para-tramitar-tarjeta-de-circulacion-con-chip-y-dan-prorroga/>

mero le tocaría; deme lo que guste' le contesté que no, ya que tenía mi cita y ella se fue vendiéndola a un señor que estaba más adelante en la fila”, narró una lectora, quien esperó 9 horas para concretar su trámite.

De acuerdo con Comunicación Social de Benito Juárez, luego de que en días pasados automovilistas expresaran su malestar a Jefe Delegacional, Mario Palacios, por el tiempo y mal servicio en esta oficina de control vehicular, la Delegación decidió montar una carpa y poner algunas sillas.

“Aunque la oficina se encuentra dentro de la Delegación, los trámites y el servicio no nos competen a nosotros, es directamente con Setravi (...) digamos que aquí tienen nada más prestado el lugar”, afirmaron.

Pero ni las sillas ni la sombra son consuelo para los automovilistas que en el mejor de los casos esperan cuatro horas, otros más tienen que visitar la oficina dos o tres veces hasta que son atendidos.

“Desde la semana pasada vine. Saqué mi cita y cuando llegué me dijeron que ya no me podían atender porque el sistema estaba lento, que viniera después, luego vengo y llego 5 minutos después de las 4 de la tarde y salen que ya no, que no podían atenderme que regresara hoy ¿A qué estamos jugando?”, reclamó Roberto.

Se buscó al titular de la Setravi, Armando Quintero, pero se negó a responder.

El artículo 40 del Reglamento de Tránsito obliga a los conductores a portar la tarjeta de circulación, de lo contrario se harán acreedores a cinco días de salario mínimo y remisión al corralón.

El 8 de junio pasado, el GDF determinó realizar una prórroga al plazo para la renovación de tarjeta con circulación con chip, pues en un inicio el cierre del programa estaba previsto para el 31 de agosto de 2011.

Sin embargo, el avance de la renovación del documento fue lento y la Setravi determinó ampliar el plazo hasta diciembre²⁴.

Testimonio propio:

A principios de este año (2015) acudí al módulo de la ahora Secretaría de Movilidad (antes SETRAVI) correspondiente a la delegación Magdalena Contreras alrededor de las 6:45am para renovar la tarjeta de circulación de mi automóvil. Las oficinas abren sus puertas a las 8am y cierran a las 18 horas. Sin embargo, a esa hora ya se encontraban en el sitio más de 60 personas formadas en una larga fila que comenzaba en la calle de Oaxaca no. 3325 y terminaba sobre la

²⁴ Periódico Reforma (2 de septiembre de 2011) *Viven en módulo caos por tarjeta*. Recuperado de: <http://ciudadanosenred.com.mx/noticia/viven-en-modulos-caos-por-tarjeta/>

lateral del Periférico. Los documentos en original y copia que me solicitaron para realizar el trámite fueron:

- 1) Identificación oficial vigente.
- 2) Documentos de acreditación de personalidad jurídica.
- 3) Comprobantes de domicilio.
- 4) Pago de derechos de reposición o renovación de tarjetas de circulación (266 pesos) y Tenencias o Refrendos (2011-2015).
- 5) Comprobante de propiedad.
- 6) Tarjeta de circulación vencida.
- 7) En caso de ser persona moral Registro Federal de Contribuyentes.

Las oficinas abrieron de forma puntual y fue ingresando la gente. Alrededor de las 9 am un funcionario público salió a la calle para revisar que los documentos que llevábamos correspondieran con lo solicitado por la Secretaría, mientras tanto, la fila continuaba creciendo.

Sin respetar el orden en el que nos encontrábamos formados, una serie de gestores, mejor conocidos como “coyotes”, entraban a la oficina a placer y entregaban a los funcionarios en las ventanillas folders con lo que supongo que eran trámites para realizar.

A las 11:40 de la mañana entré para ser atendido. Al parecer mis documentos estaban en orden hasta que el funcionario de la ventanilla me indicó que me hacía falta el comprobante del pago de la tenencia del año 2012. Cuestión que me llamó la atención ya que mi choche es de modelo 2013.

Ante su cuestionamiento le hice ver su error y le subrayé que si ingresaba a la página de internet de la Tesorería del Distrito Federal podía verificar que el pago de mis tenencias se encontraba en orden. La respuesta que recibí, era que no importaba si así era, lo que él necesitaba era el papel impreso que diera fe del hecho, para lo cual era necesario acudir a la oficina de la Tesorería para solicitar un comprobante de no adeudo. Frente a esa situación y negándome a ofrecer cualquier tipo de soborno salí del lugar y manifesté mi descontento por distintas vías.

De lo aquí expresado concluyo lo siguiente:

- Si un ciudadano tiene que esperar más de 1 hora para ser atendido por cualquier oficina de gobierno, entonces el desempeño de la misma es lamentable.
- ¿Si algunas empresas de alta demanda en el sector privado pueden tener una atención eficiente, por qué el gobierno no?
- Algunos requisitos de este y otro tipo de trámites comprobables por el gobierno mismo promueve el mercado de gestoría de trámites y la corrupción.
- Las bases de datos del gobierno capitalino son tan deficientes que ni el propio gobierno las avala.
- El gobierno capitalino lanzó una iniciativa con el fin de recaudar más sin tener la capacidad para enfrentar la demanda.
- Los funcionarios públicos se ven beneficiados de forma directa de la ineficiencia.
- No existe interés para innovar y mejorar los servicios de atención.

2) Obligan a los contribuyentes a utilizar facturas electrónicas y el portal del Sistema de Administración Tributaria se colapsa.

En 2013 se aprobó una reforma fiscal con el propósito de mudar a los contribuyentes de un modelo de tributación física a uno de modalidad electrónica. Por consecuencia, a partir del 2014 se volvió obligatorio realizar las declaraciones de impuestos a través del portal de internet del SAT así como expedir facturas de forma electrónica. Sin embargo, como se ha establecido en los casos aquí presentados el sistema falló:

(19 de marzo de 2014) El portal del Servicio de Administración Tributaria (SAT) ha sido rebasado y presenta fallas ante la gran demanda de usuarios que lo utilizan para cumplir con las recientes reformas fiscales, señaló el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP).

El presidente del Comité Fiscal del organismo, José Antonio de Anda Turati, planteó que si para el 31 de marzo no se han solucionado estas faltas, sería necesario que el SAT ofreciera una prórroga de un mes más para que los contribuyentes cumplan sus obligaciones.

“Con las reformas fiscales para 2014 se prevé una utilización mayor de los recursos tecnológicos, y ante la gran demanda de usuarios por utilizar la página del SAT, ésta ha sido rebasada”, aseguró el directivo en la rueda de prensa mensual del IMCP.

Refirió que el SAT admitió las fallas que presenta su sitio en Internet y lleva a cabo actualizaciones de los sistemas utilizados, por lo que estima que a partir de abril próximo su portal estará habilitado al ciento por ciento.

“La autoridad fiscal está consciente de la problemática y no está haciendo caso omiso o dejando a los contribuyentes a su suerte, al contrario, se está sumando a la problemática y a eso obedecen las prórrogas que ha hecho para que se cumplan estas fechas límite que consideran las disposiciones fiscales”, reconoció.

De acuerdo con el representante de los contadores, los trámites con mayores fallas están relacionados con las declaraciones provisionales mensuales, servicios de atención y orientación al contribuyente y también se ha saturado el portal del SAT por la emisión de las facturas electrónicas, entre otros.

Recordó que este 31 de marzo vencen los plazos que el propio organismo fiscalizador prorrogó para que las personas físicas presenten sus declaraciones mensuales de enero y febrero, o los contribuyentes se empadronen en el nuevo Régimen de Incorporación Fiscal (RIF).

No obstante, confió en que por lo menos para estas fechas límite, el portal del SAT estará habilitado para recibir dichos trámites, pero aclaró que la página electrónica presenta otros problemas que no han sido resueltos.

Mencionó que se requiere mucho tiempo en la búsqueda de algunas aplicaciones para acceder a los servicios del SAT, debido a que el portal se satura en “horas pico”.

En este sentido, De Anda Turati consideró que si el organismo recaudador no subsana estas fallas antes del 31 de marzo, tendría que dar una prórroga por lo menos de un mes más para que los contribuyentes puedan cumplir con sus obligaciones fiscales.

Insistió en que el SAT trabaja en solucionar los problemas que presenta su portal, pero si éstos persisten, tendría que ampliar el plazo para cumplir con las declaraciones mensuales y la incorporación al RIF, entre otras disposiciones.

El presidente del Comité Fiscal del IMCP negó que las fallas que presenta el portal del SAT afecten la recaudación tributaria ni el gasto público, pues seguramente los pagos provisionales, que son a cuenta de un impuesto anual, se diferirán para los meses subsecuentes.

Pese a ello, afirmó, en el segundo semestre del año el SAT tendrá una carga administrativa importante, porque tendrá que ponerse en orden respecto a todos los medios de fiscalización que tiene implementados a través de su portal, y que debió llevar a cabo en el primer trimestre²⁵.

3) Renave, otro fracaso gubernamental

El Registro Nacional de Vehículos surge como una iniciativa que tenía por objeto crear un padrón vehicular que permitiera al gobierno contar con una base de datos que sirviera para disminuir los altos índices de robo que existían a finales de los años noventa y principios del nuevo siglo. Sin embargo, independientemente de que el registro fue cobrado a los compradores de forma obligatoria, distintas fallas provocaron que el registro se convirtiera en otro error gubernamental, la siguiente nota refleja la problemática de este caso:

(22 de diciembre de 2002) Ante el fracaso y desaparición del Registro Nacional de Vehículos (Renave), así como los altos niveles de automóviles robados en México, diputados federales instaron al Poder Ejecutivo federal a enviar una iniciativa de ley en la materia.

El secretario de la Comisión de Comercio y Fomento Industrial de la Cámara de Diputados, Antonio Silva Beltrán, se refirió a la desaparición oficial el pasado 19 de diciembre del Renave y destacó que es urgente que el Ejecutivo envíe una iniciativa para crear un nuevo organismo.

En entrevista dijo que la desaparición del registro trae consigo situaciones "irregulares que deberán ser resueltas en breve por las autoridades de las secretarías de Hacienda y Economía, como es el hecho de qué va a pasar con la cuota que pagaron más de 2 millones 300 mil propietarios de vehículos nuevos en los pasados dos años".

Agregó que dichos compradores pagaron por concepto del Renave una cifra global de más de mil millones 250 mil pesos al momento de comprar sus automóviles y de esa cifra gran parte fue a parar, vía impuestos, a la Secretaría de Hacienda y otra parte quedó en manos de las agencias de automóviles.

El legislador del PRI destacó que ante esta situación se requiere una respuesta tanto de las agencias como del gobierno federal para restituir estos recursos a los propietarios de estos vehículos, así como crear un nuevo marco legal que permita crear un verdadero registro nacional de automóviles.

²⁵ Notimex, El Economista (19 de marzo de 2014) *SAT, rebasado por uso de factura electrónica*. Recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2014/03/19/sat-rebasado-uso-factura-electronica>

Dijo que hay algunos avances y consensos para crear esta nueva ley que permitiría dar certidumbre a los propietarios de vehículos ante la altas cifras de autos robados que se comercializan con documentación falsa.

Silva Beltrán expuso que hay coincidencia con el Ejecutivo en que debe ser un registro de carácter público, con una coordinación a cargo de la Secretaría de Economía y que se cobrará sólo por las consultas al sistema cuando se va a comprar o vender un vehículo.

Además dijo que los legisladores del PRI, PRD, PT y PVEM se oponen a que se cobre una cuota por el registro²⁶.

²⁶ Notimex, La Jornada (22 de diciembre de 2002) *Piden diputados al Ejecutivo ley que sustituya al Renave*. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2002/12/22/019n4eco.php?origen=economia.html>