



# EL COLEGIO DE SONORA

Maestría en Ciencias Sociales

## **Innovación Gubernamental y Transparencia: Aproximación a cuatro casos en Sonora**

Tesis presentada por:

Marisol Bárbara Calzada Torres

Para obtener el grado de Maestra en Ciencias Sociales

En la línea de investigación Análisis y Evaluación de Políticas Públicas

Director de Tesis: Dr. Víctor Samuel Peña Mancillas

Lector interno: Dr. Álvaro Bracamonte Sierra

Lector externo: Dr. Jesús Rubio Campos

Hermosillo, Sonora a Febrero de 2018



## Agradecimientos

A mi madre

por estar en espíritu y por darme las más inimaginables fuerzas para lograr mis sueños.

A mi padre

por regalarme mis raíces y la sed por el conocimiento.

A El Colegio de Sonora

por la oportunidad de expandir mis horizontes fuera de mi país, por hacerme sentir en casa.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

por el respaldo financiero que permitió cursar esta Maestría.

Al Dr. Víctor Samuel Peña Mancillas

por la oportuna dirección de este trabajo y apoyo incondicional. Porque la palabra

“Educador” es pequeña ante su ejemplo.

Al Dr. Jesús Rubio Campos

por sus valiosas aportaciones y enseñanzas, por la oportunidad de colaborar.

Al Dr. Álvaro Bracamonte Sierra

por hacer posible el desarrollo de este proyecto.

A los representantes de las Instituciones premiadas y miembros del Jurado que cedieron entrevistas, porque su contribución fue imprescindible para construir este trabajo.

A mi tía madre Marisol porque sin su ayuda y aliento no hubiera llegado hasta aquí.

A mi Marí Marí por perdonarme estos dos años de ausencia.

A Wilfredo por su ayuda, paciencia, por ser reposo certero en estos dos años.

A mis compañeros de maestría y doctorado por ser soporte vital, en especial a María Elena,

Santos, Gabriel y familia.

A las migas: Fer, Oreo y Kenny por su aliento y ejemplo de mujeres fuertes y empoderadas.

A Ivonne, Idalia y Chabelita por hacer las veces de hermanas, madres y tías durante estos dos años de infinitas vivencias.



## Índice

RESUMEN .....	1
ABSTRACT .....	3
INTRODUCCIÓN .....	5
PROBLEMÁTICA .....	5
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	10
PREGUNTAS PARTICULARES Y SECUNDARIAS .....	10
OBJETIVO GENERAL.....	13
OBJETIVOS PARTICULARES.....	13
HIPÓTESIS .....	14
ESTRUCTURA DEL TRABAJO .....	15
ENFOQUE Y NOTA METODOLÓGICA .....	16
CAPITULO I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	19
1.1. INNOVACIÓN Y TRANSPARENCIA .....	19
1.1.1. <i>Aproximaciones conceptuales a la innovación</i> .....	21
1.1.2. <i>Diversos tipos de innovación: Innovación Social e Innovación Pública</i> .....	29
1.1.3. <i>Descripciones generales sobre la innovación</i> .....	32
1.1.4. <i>Aproximaciones conceptuales a la transparencia</i> .....	38
1.1.5. <i>Transparencia y confusiones</i> .....	42
1.2 ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES .....	52
1.2.1. <i>Organizaciones y sus conceptos</i> .....	55
1.2.2. <i>Clasificación de organizaciones</i> .....	57
1.2.3. <i>Elementos esenciales de una organización</i> .....	58
1.2.4. <i>Sobre la legitimidad institucional</i> .....	64
1.2.5. <i>Isomorfismo institucional</i> .....	72
1.2.6. <i>Imparcialidad institucional</i> .....	73
CAPÍTULO II. ESTUDIO COMPARADO DE PREMIOS A LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL .....	78
2.1. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA: INNOVATION IN AMERICAN GOVERNMENT AWARDS (IAGA):.....	79
2.1.1. <i>Procedimiento de aplicación</i> .....	81
2.1.2. <i>Elementos significativos</i> .....	84
2.1.3. <i>Principales aportes</i> .....	91
2.2. BRASIL: FUNDACIÓN GETULIO VARGAS-FUNDACIÓN FORD-BNDES .....	93
2.2.1. <i>Procedimiento de aplicación</i> .....	93
2.2.2. <i>Elementos significativos</i> .....	96
2.3. BRASIL: PREMIO HELIO BELTRÃO: BRASIL.....	98

2.3.1. Procedimiento de aplicación.....	99
2.3.2. Elementos significativos.....	101
2.3.3 Principales aportes .....	102
2.4. MÉXICO: PREMIO GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL .....	102
2.4.1. Procedimiento de aplicación.....	104
2.4.2. Elementos significativos.....	106
2.4.3. Principales aportes .....	107
2.4.4. Consideraciones generales sobre los Premios a la Innovación en la Gestión Pública	107
2.5 IMPACTO DE LOS PREMIOS .....	117
<b>CAPÍTULO III. ANÁLISIS DEL PREMIO A LA INNOVACIÓN EN TRANSPARENCIA EN MÉXICO Y LOS RESULTADOS PARA SONORA .....</b>	<b>122</b>
3.1. SOBRE EL PREMIO.....	124
3.1.1. Procedimiento de Aplicación del Premio a la Innovación en Transparencia .....	124
3.1.2. Elementos significativos.....	134
3.1.3. Principales aportes .....	142
3.2. CONTEXTO SOCIO-HISTÓRICO DEL ESTADO DE SONORA (2013-2016).....	145
3.3.1. Portal Sonora Transparente. 2013.....	155
3.3.2. Sistema Electrónico de Compras del ISSSTESON. 2014 .....	164
3.3.3. Portal Bus Sonora. 2015 .....	172
3.3.4. TuObra.mx. 2016.....	179
<b>CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES, HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>191</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>204</b>
ANEXO 1: GUIÓN DE ENTREVISTA A JURADOS DEL PREMIO A LA INNOVACIÓN EN TRANSPARENCIA .....	223
ANEXO 2: GUIÓN DE ENTREVISTA A ACTORES DE DEPENDENCIAS SONORENSES PREMIADAS CON EL PREMIO A LA INNOVACIÓN EN TRANSPARENCIA.....	225
ANEXO 3: FORMULARIOS DEL PREMIO A LAS INNOVACIONES GUBERNAMENTALES DEL HARVARD KENNEDY SCHOOL .....	227
ANEXO 4: CUADRO COMPARATIVO DE LOS PREMIOS A LA INNOVACIÓN .....	229

**Tabla de figuras:**

Figura 1.Premios a la Innovación en Transparencia recibidos en Sonora.....	8
Figura 2.Análisis del Premio a la Innovación en Transparencia .....	13
Figura 3.Fases de la innovación .....	27
Figura 4. Innovación y otros conceptos .....	29
Figura 5.El proceso organizacional.....	53
Figura 6. Tipos de sistemas organizativos .....	57
Figura 7. Elementos claves en una organización .....	59
Figura 8. Fases de la legitimidad institucional .....	66

Figura 9. Procedimiento de Aplicación (IAGA): EE.UU .....	81
Figura 10. Procedimiento de aplicación Premio Gestión Pública y Ciudadanía: Brasil .....	94
Figura 11. Procedimiento de aplicación: Premio Helio Beltrão: Brasil .....	100
Figura 12. Procedimiento de aplicación Premio Gobierno y Gestión Local: México.....	105
Figura 13. Elementos esenciales de los Premios a la Innovación en América Latina.....	110
Figura 14. Modelo para Premios a la Innovación en la Gestión Pública .....	120
Figura 15. Temáticas de participación. Premio a la Innovación en Transparencia .....	126
Figura 16. Criterios de selección. Premio a la Innovación en Transparencia .....	130
Figura 17. Etapas del proceso de evaluación. Premio a la Innovación en Transparencia .....	132
Figura 18. Correlación de Premios y Trabajos participantes. Premio a la Innovación Gubernamental .....	135
Figura 19. Modelo guía para el Premio a la Innovación en Transparencia.....	203



## Resumen

Bajo los esquemas de nueva gobernanza se requieren nuevas formas y alternativas que contribuyan a una gestión pública más transparente y coordinada con las demandas ciudadanas actuales. Una de esas alternativas lo constituyen los premios a la innovación, presentes en el panorama político de la región desde hace varias décadas, constituyendo sus principales propósitos la mejora, transformación y nuevos procesos de las administraciones públicas; además del reconocimiento del actuar de las instituciones, organizaciones gubernamentales, actores sociales y ciudadanos.

México pertenece al grupo de países que han apostado por este tipo de arreglos institucionales. Desde el año 2011 se otorga con una convocatoria anual el Premio a la Innovación en Transparencia que otorgan instituciones de renombre nacional e internacional como el Banco Mundial (BM), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) entre otras. A pesar de que Sonora ha recibido en seis ocasiones este galardón, no existen investigaciones previas que analicen los factores que han propiciado la *replicabilidad* de estas prácticas y el impacto de estos en la sociedad sonorenses; elementos necesarios para justificar la necesidad y pertinencia de este tipo de certámenes.

El objetivo de esta investigación fue analizar los factores que han determinado que no existan resultados concretos que contribuyan positivamente en la gestión pública sonorenses y en las instituciones premiadas en Sonora.

Para ello fueron analizados a partir de investigación documental los premios a la innovación de Estados Unidos de Norteamérica, Brasil y México. De dicho análisis comparado se desprende un modelo o guía de cómo funcionan los arreglos institucionales más legitimados de la región. Los indicadores de este modelo sirvieron a su vez como base para el análisis del Premio a la Innovación en Transparencia y para explicar las cuatro iniciativas galardonadas en Sonora. El análisis realizado a lo largo de esta investigación permitió finalmente la configuración de un modelo guía para el Premio a la Innovación en Transparencia.

El capítulo contextual fue realizado casi en su totalidad a partir de entrevistas semiestructuradas realizadas a cuatro representantes de las prácticas galardonadas en Sonora y a cuatro representantes del jurado del certamen.

Se concluyó que los factores que han propiciado la falta de impacto de este tipo de certámenes en Sonora son las fallas en el procedimiento del certamen que van desde falta de seguimiento del impacto de las prácticas premiadas antes y después de concluido el certamen, así como el tiempo para la elección de los ganadores; Otros factores son además la falta de incentivos monetarios para el desarrollo de los proyectos premiados; el isomorfismo institucional; la falta de promoción del certamen en todos los sectores y la ausencia de un reconocimiento a los actores y gestores de las iniciativas.

Palabras clave: Innovación gubernamental, transparencia, Premio la Innovación en Transparencia.

## Abstract

Under the new governance schemes, new forms and alternatives are required to contribute to a more transparent and coordinated public management with current citizen demands. One of these alternatives is the Innovation Awards, present in the political panorama of the region for several decades, constituting its main purposes the improvement, transformation and new processes of the public administrations; in addition to the recognition of the actions of institutions, government organizations, social actors and citizens.

Mexico belongs to the group of countries that have opted for this type of institutional arrangements. Since the year 2011, the award for innovation in Transparency, awarded by national and international institutions such as the World Bank (WB), the Superior Audit of the Federation (ASF), the National Institute of Transparency, access to information and protection of personal data (INAI) among others. Although Sonora has received this award six times, there is no previous research that analyses the factors that have led to the replicable of these practices and the impact of these in Sonora; elements necessary to justify the need and relevance of these types of competitions.

The objective of this research was to analyze the factors that have determined that there are no concrete results that contribute positively in the Sonora Public Management and in the award-winning institutions in Sonora.

This was analyzed from documentary research the Innovation Awards from the United States of America, Brasil and Mexico. This comparative analysis shows a model or guide of how the most legitimate institutional arrangements in the region work. The indicators of this model also served as a basis for the analysis of the Innovation award in

transparency and to explain the four award-winning initiatives in Sonora. The analysis carried out through this research finally allowed the configuration of a model guide for the Innovation Award in transparency.

The contextual chapter was made almost entirely from semi-structured interviews made to four representatives of the award-winning practices in Sonora and to four representatives of the jury of the contest.

It was concluded that the factors that have led to the lack of impact of this type of competitions in Sonora are the failures in the procedure of the contest that go from failure to follow the impact of the practices awarded before and after the contest concluded , as well as the time for the election of the winners; others factors are also the lack of monetary incentives for the development of the award-winning projects; institutional isomorphism; The lack of promotion of the competition in all sectors and the absence of recognition to the actors and managers of the initiatives.

Key words: Government innovation, transparency, innovation in Transparency Award.

## Introducción

### Problemática

En la Administración Pública contemporánea los retos son cada vez mayores: las crisis políticas crecientes, la falta de respuesta de los gobiernos que, entre otros aspectos, han exigido una gestión pública más inclusiva y atemperada a las actuales demandas ciudadanas. El gobierno democrático tradicional se enfrenta a mayores obstáculos para reaccionar de manera ágil y eficaz al panorama complejo, incierto y dinámico que se le presenta (Blanco y Gomá 2003). Esta situación, que ya de por sí plantea nuevos paradigmas, coincide con la concepción de la Nueva Gestión Pública (NGP) -surgida y desarrollada en las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX- y a la posterior aparición de la nueva gobernanza, la que incorpora elementos como la participación, la transparencia y la rendición de cuentas, fomentando así la innovación y búsqueda de alternativas más viables y democráticas por parte del Estado (Kim 2007).

Como concepto, la innovación ha sido limitada generalmente al sector privado, siendo considerada en el ámbito público como un contrasentido (Borins 2016). Sin embargo, el término transita por varios períodos que van desde el estar ligado exclusivamente a procesos creativos, de producción y económicos (Morales *et al* 2014) a incluir procesos organizativos más complejos donde las instituciones y organizaciones gubernamentales se convierten en actores principales de los mismos. Es en el marco de la nueva gobernanza que la innovación en la gestión pública es analizada como un proceso de adopción de nuevas ideas y prácticas organizacionales, que incluye a las políticas públicas nuevas dentro de una organización y en un proceso o servicio público específico (OCDE 2015). El creciente interés por la innovación gubernamental, tanto de los gobiernos como

de los servidores públicos, lo ha convertido en un tema prioritario en las agendas públicas actuales, en las que se apuesta por prácticas, políticas públicas, reformas e iniciativas gubernamentales innovadoras (Cejudo *et al.* 2016).

La innovación en la gestión pública en México ha sido analizada en distintos trabajos académicos. Plata (2015) aborda las tecnologías de la informática y las telecomunicaciones en la administración pública y toma como caso de referencia el Estado de Jalisco como pionero de innovación gubernamental en el período correspondiente a los años 2010 al 2015. Otra investigación de referencia es la de Camacho (2012) quien a partir de un análisis de certámenes realizados a lo largo de la consolidación de la gerencia pública mexicana (el Reconocimiento INNOVA y el Premio INTRAGOB<sup>1</sup>) aporta una guía de innovación gubernamental que servirá de base metodológica para cumplimentar los objetivos aquí planteados. Por otra parte, el Modelo de Innovación y de Calidad Gubernamental que argumenta Orozco (2010) aporta líneas para entender la innovación como parte de la agenda pública de las instituciones mexicanas.

Tal y como plantean los trabajos mencionados, en México existen prácticas en el sector gubernamental que promueven la innovación en diferentes ámbitos. Estos esfuerzos se originan el año 1976, cuando el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), promocionó por primera ocasión diferentes galardones como alternativas válidas para potenciar la formulación de propuestas de mejora de la gestión pública por parte de los servidores públicos y académicos (Reta 2016). Sin embargo, no es hasta la investidura de Vicente Fox como Presidente en el año 2000 que el término alcanza presencia importante (Muñoz 2004) con la promoción de iniciativas como el Premio INAP, el Premio Nacional

---

<sup>1</sup> Ambos premios surgidos durante la presidencia de Vicente Fox en la República mexicana siguen la línea de la promoción y el fortalecimiento de políticas de fomento de innovación y calidad en la Administración Pública Federal (Portal del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología 2017).

de Administración Pública<sup>2</sup>, el Premio Gobierno y Gestión Local y el Premio a la Innovación en Transparencia.

Al momento en que este trabajo se escribe la preocupación por parte de los gobiernos y organizaciones mexicanas se evidencia a partir de dos acciones fundamentales: la primera, el proyecto que dirige la Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN) encaminado a formar “Agentes de Innovación Nacionales”, cuyo principal objetivo es la articulación de las mejores ideas que permitan al gobierno en sus diferentes ámbitos ofrecer soluciones efectivas y tecnológicas a los problemas que interesan a la ciudadanía (Cejudo *et al.* 2016); la segunda, relacionada con el otorgamiento de varios premios, plantea como objetivo rector el fomento de la innovación en diferentes áreas del sector público. Su principal cualidad radica en que otorga mayor reconocimiento y legitimidad institucional a los esfuerzos de los innovadores, los practicantes, entre investigadores y la sociedad en general, alentando a las nuevas generaciones de agentes del cambio, experimentadores y actores locales de la gestión pública (Borins 2016).

Producto de tal dinámica de esfuerzos surge en el año 2011 el Premio a la Innovación en Transparencia, objeto de esta investigación. A través de este premio las instituciones que lo convocan buscan dar a conocer y publicitar las acciones, políticas públicas y proyectos que evidencien resultados favorables a la ciudadanía y que ofrezcan la oportunidad de promover y desarrollar prácticas innovadoras en otras instancias públicas. Este galardón además, pretende incentivar el reconocimiento a diferentes instituciones que

---

<sup>2</sup> Al respecto, Reta (2016) plantea que el Premio INAP motiva la investigación por parte de las instituciones académicas del Estado mexicano y la búsqueda de mejoras en la gestión pública; el Premio Nacional de Administración Pública, por otra parte, busca incentivar a los servidores públicos para que desarrollen propuestas de mejoras en la gestión de las dependencias y entidades que componen la Administración Pública Federal.

presenten proyectos, páginas web y políticas públicas que sean innovadoras en materia de transparencia<sup>3</sup>.

Las prácticas institucionales premiadas en materia de innovación en transparencia en el orden estatal y municipal desde el año 2011 y hasta su última edición en el año 2017 se concentran casi en su totalidad en los estados de Sonora, Oaxaca, Distrito Federal (actual Ciudad de México) y Jalisco. Los estados de Oaxaca y Jalisco cuentan con cinco y seis galardones respectivamente, mientras que el Distrito Federal (actual Ciudad de México) ha sido premiado en cuatro ocasiones. Esto expresa que no es un fenómeno aislado, sino que existe una tendencia que determinados estados repliquen prácticas ganadoras del premio, lo que visibiliza dos características fundamentales: un funcionamiento estable de las instituciones que las desarrollan y un aprendizaje del proceso que trae aparejado la participación en este tipo de certamen.

El Estado fronterizo de Sonora, donde se proyecta esta investigación, ha recibido en seis ocasiones este premio; los que se expresan en la tabla siguiente:

Figura 1. Premios a la Innovación en Transparencia recibidos en Sonora

<b>Premios a la Innovación en Transparencia recibidos en Sonora</b>				
<b>Años</b>	<b>Lugar</b>	<b>Iniciativas Premiadas</b>	<b>Categorías</b>	<b>Dependencias</b>
2011	Primer Lugar	Unidad Municipal de Transparencia	Municipal	Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Municipio de Hermosillo

<sup>3</sup>Vid. <http://premiotransparencia.org.mx/Pages/Objetivos.aspx>

2013	Primer Lugar	Portal Sonora Transparente	Estatal	Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora
2014	Primer Lugar	Sistema Electrónico de Compras ISSSTESON	Estatal	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora
2015	Mención Honorífica	Portal Bus Sonora	Estatal	Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora
2016	Primer Lugar	Plataforma Electrónica Informática TuObra.mx	Estatal	Gobierno del Estado de Sonora
2017	Primer Lugar	Sistema de Selección Aleatoria de Sustentantes	Estatal	Secretaría de Educación y Cultura de Sonora

Fuente: Elaboración propia

En esta investigación serán analizados los premios correspondientes a las categorías estatales de los años 2013, 2014, 2015 y 2016. Esta selección se basa en que la categoría municipal del año 2011 escapa del interés de este trabajo por poseer tanto el espacio municipal como la categoría de premios características particulares; mientras que el último galardón recibido en septiembre del año 2017 rebasa los límites temporales de esta investigación.

En la entrega de los premios referidos no se evidencian en las distintas métricas existentes sobre transparencia a nivel nacional resultados a corto, mediano o largo plazo que manifiesten un beneficio real para la gestión pública sonoreNSE que justifique la existencia y utilidad tanto del Premio a la Innovación en Transparencia como de las prácticas premiadas. Lo anterior permite, por un lado, cuestionar la utilidad y efectividad de estos arreglos institucionales que otorgan el premio sin la medición de un resultado o

impacto concreto que se considere meritorio y, por otro, la ausencia de un seguimiento a las prácticas participantes y premiadas en sus respectivos contextos que arrojen resultados concretos sobre el real desenvolvimiento de estas prácticas en sus respectivos contextos.

A pesar de que Sonora ha recibido el Premio a la Innovación en Transparencia en seis ocasiones no existen investigaciones que expliquen la aportación de las instituciones públicas galardonadas en materia de innovación gubernamental y transparencia siendo limitadas las referencias que puedan esclarecer los motivos por los cuales fueron acreedoras de tales premios o las causas de su *replicabilidad*. Un estudio, como el que se pretende, analiza los factores que han propiciado la obtención en Sonora del Premio a la Innovación en Transparencia dentro una línea de trabajo hasta ahora endeble sobre el fortalecimiento de las instituciones y del proceso decisorio llevado a cabo en el certamen de referencia.

#### Pregunta de investigación

La problemática de este trabajo obliga a la construcción de una serie de preguntas adecuadas para su esclarecimiento, en lo general se pretende conocer ¿cuáles son las razones de que los resultados de esos premios no se han expresado en cambios sustantivos de la gestión pública en las Instituciones y ámbitos que las han suscitado?

#### Preguntas particulares y secundarias

Mientras que en lo específico se plantean las siguientes interrogantes:

a) ¿Cuál es el contexto que ha propiciado que Sonora haya recibido el Premio a la Innovación en Transparencia en varias ocasiones?

b) ¿Cuáles son los factores al interior de las organizaciones premiadas que han propiciado que Sonora haya obtenido en cuatro ocasiones el Premio a la Innovación en Transparencia? (ámbito interno).

c) ¿Cuáles fueron los principios y objetivos que guiaron la toma de decisiones del jurado del Premio a la Innovación en Transparencia en las cuatro ocasiones en que Sonora fue galardonada? (ámbito externo).

En vista de lo anterior surgen preguntas secundarias: ¿Son estas premiaciones el resultado de una política definida en las cúpulas e implementadas por la estructura (aproximación *top-down*)<sup>4</sup>? ¿Son el resultado del trabajo de los burócratas y su impulso (aproximación *bottom-up*)<sup>5</sup>, así como del diseño del mismo y los actores relacionados? ¿O resultan, acaso, de una práctica amañada y/o arreglada? ¿Cuál es la utilidad real de estas experiencias de innovación para los estudiosos y actores sociales involucrados en la transparencia como práctica institucional?

Para responderlas, se analizan y sistematizan los premios que le dan forma al objeto de esta investigación en dos grandes ámbitos: el interno, que considera las instituciones premiadas, los actores sociales involucrados, su estructuración, importancia e impacto (aquí se analizarán los resultados) de dichas experiencias para las instituciones premiadas; y el externo, que aborda la composición de jurados, importancia del premio, objetivos y lineamientos del mismo. Dichas categorías de análisis, han sido seleccionadas *exprofeso*, a partir de las consideraciones teóricas acerca de la estructura institucional que refiere Brett

---

<sup>4</sup> En el esquema de implementación de políticas públicas esta aproximación de arriba hacia abajo implica la participación centralista de las instituciones gubernamentales. De la cúpula de gobierno parten todas las políticas públicas que la base debe implementar (Hasenfeld y Brock 1991).

<sup>5</sup> En el esquema de implementación de políticas públicas esta aproximación implica la participación desde la base de los ciudadanos y actores sociales involucrados en el proceso en conjunto con las instituciones gubernamentales (Hasenfeld y Brock 1991).

(2001), pues permiten la profundización del objeto de estudio y, a su vez, contribuyen a la solución del problema de investigación ya referido.

Estudiar los mecanismos de obtención y *replicabilidad* del premio es pertinente pues permite identificar los factores que determinan la práctica institucional transparente y efectiva; al mismo tiempo que favorece la generación de un modelo más adecuado sobre los elementos que contribuyen a la innovación en transparencia, vista desde las experiencias premiadas. La importancia de este enfoque reside en que permitirá verificar la concordancia o desfase entre lo que *de iure* se presenta en el conjunto de documentos y requerimientos exigidos por el comité para evaluar la práctica transparente e innovadora y lo que *de facto* acontece en dicha práctica. Es decir, el análisis y comprensión de los mecanismos de *replicabilidad* permitirá identificar si los instrumentos de medición y los productos que atestiguan las prácticas institucionales premiadas reflejan la práctica institucional efectiva de las instituciones involucradas, lo cual, en última instancia, contribuirá a evaluar los efectos positivos o negativos del premio en términos de legitimidad, transparencia e innovación. En este sentido, para la presente investigación aporta pautas significativas las observaciones de Alonso y Garcimartín (2013,71):

Para el funcionamiento de las instituciones es tan importante definir buenas normas o leyes desde el punto de vista técnico como generar las condiciones para que los individuos las cumplan, tan relevante considerar la adecuación técnica del marco de incentivos en el que operan los agentes como entender por qué estos se los creen y actúan en consecuencia.

Figura 2. Análisis del Premio a la Innovación en Transparencia



Fuente: Elaboración Propia

### Objetivo general

El objetivo general de esta investigación es analizar los factores que contribuyan positivamente en la gestión pública sonorenses y en las instituciones premiadas en Sonora.

### Objetivos particulares

Como objetivos particulares se plantean: a) Analizar los factores que han contribuido a que Sonora sea galardonada en cuatro ocasiones con el Premio a la Innovación en Transparencia; b) Analizar las experiencias premiadas al interior de las instituciones galardonadas y explicar el proceso decisional del jurado del Premio a la

Innovación en Transparencia. Finalmente, se espera c) Obtener a partir de los mecanismos arrojados en dicho análisis un modelo -visto como esquema conceptual- de innovación gubernamental, considerando el criterio de Allison (1992), con la finalidad de enriquecer la práctica institucional innovadora y transparente en otros contextos.

En resumen, el objeto de estudio de la presente investigación son los arreglos y prácticas institucionales en torno al Premio a la Innovación en Transparencia, empíricamente observados en los cuatro premios en la categoría estatal otorgados a Sonora en 2013 con el Portal de Transparencia, en 2014 con el Portal de Adquisiciones ISSSTESON, en 2015 con el Portal Bus Sonora y en el 2016 con la Plataforma Electrónica Informática TuObra.mx.

Se toman como caso de estudio las experiencias premiadas en materia de innovación en transparencia en Sonora porque muestran las coordenadas metodológicas generales y las proposiciones empíricas que posibilitan la construcción de instrumentos más específicos (Yin 1994; Barzelay y Cortázar 2004). Lo que implica, a su vez, que el análisis de los casos instrumentales referentes a las experiencias galardonadas en innovación y transparencia genera el conocimiento sistemático de su proceso de implementación y permite extraer lecciones de ello.

## Hipótesis

La presente investigación pretende comprobar que: a) De las prácticas premiadas no se derivan cambios concretos positivos en lo general dentro la gestión pública sonorensis; b) De los factores observables el desempeño efectivo en el ámbito interno-instituciones y

actores- de las dependencias gubernamentales premiadas, ha sido el factor detonante para que Sonora haya sido galardonada en materia de innovación en transparencia.

### Estructura del trabajo

La investigación se centra en un primer capítulo en el marco teórico-conceptual a partir de dos ejes: innovación-transparencia y organización-instituciones. Se presta especial atención, al papel de la organización como estructura compleja que se multiplica y genera procesos organizativos de innovación gubernamental, lo que contribuye a la conformación de estrategias para fomentar la transparencia y los diferentes enfoques teóricos acerca de la innovación, la innovación gubernamental y de la transparencia.

En el segundo capítulo se realiza un estudio y análisis comparativo de distintos premios a la innovación gubernamental. Para esto, por ser los más significativos en el continente, se toman como ejemplo premios a la innovación de Estados Unidos, Brasil y México. De dicho estudio se deriva un modelo que servirá como guía para el análisis de los casos de estudio aquí planteados.

Un tercer capítulo se desarrolla a partir del análisis del Premio a la Innovación en Transparencia. Para ello se argumenta en su ámbito externo criterios de selección y composición de los jurados, lineamientos y trascendencia del mismo; siendo para esto necesario un acercamiento de la realidad política sonorenses imperante durante los períodos de premiación; mientras que en un segundo título aborda como casos de estudio las diferentes iniciativas ganadas por Sonora, utilizando para ello el modelo para premios a la innovación desarrollada en el segundo capítulo además de realizarse una comparación de

las métricas de transparencia más recientes, para analizar el impacto en la gestión pública sonorense de los premios recibidos .

El capítulo cuatro está configurado por los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones de la investigación. En las recomendaciones se establecerán orientaciones generales para la innovación y la transparencia. Se definirá, además, un modelo basado en la metodología analizada en premios de innovación gubernamental precedentes así como el estudio pormenorizado de los casos de éxito en materia de innovación en transparencia en Sonora.

#### Enfoque y nota metodológica

El enfoque que se pretende en esta investigación es cualitativo. Se seguirá para el análisis de las experiencias premiadas el método de casos desarrollado por autores como Yin (1994)<sup>6</sup>, Hair *et al.* (2010)<sup>7</sup> y Barzelay y Cortazar (2004), en especial el estudio de casos instrumentales, puesto que éste utiliza una experiencia particular como forma de generar un análisis más amplio, es decir, analiza las potencialidades que posee el estudio de caso para considerar propuestas amplias y que parten de estas experiencias individuales.

Las unidades de análisis de esta investigación, en este caso las cuatro prácticas premiadas con el referido galardón de innovación en transparencia, serán analizadas a través de dos técnicas de investigación: a) la revisión documental, la cual será utilizada como estrategia indagatoria y a partir de ésta se analizarán la teoría, los estudios prácticos de innovación gubernamental y de transparencia, los lineamientos y bases del Premio; y b)

---

<sup>6</sup> Este autor considera el método de análisis de casos como “una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes” (Yin 1994,13).

<sup>7</sup> Estos autores consideran el método de análisis de caso es “una investigación intensa de una o dos situaciones problemáticas que parecen semejantes al problema actual del investigador” (Hair *et al.* 2010,172).

las entrevistas semiestructuradas a los decisores del Premio, es decir, a integrantes de su Comité Técnico y a los actores líderes de las instancias galardonadas. En este sentido, Barzelay y Cortazar (2004) consideran como fuente determinante para estudiar las prácticas generadas por los casos de estudio el discurso oficial de los programas sociales y la interacción con los actores involucrados porque permite ampliar la perspectiva con la que se analizan estos casos.

De los miembros del jurado del certamen, fueron entrevistados a cuatro de ellos: Alejandro Cárdenas, consultor en comunicación digital y profesor de la Universidad Iberoamericana; miembro del Jurado en edición del año 2014, en fecha 19 de junio del 2017; Haydee Pérez Garrido, Directora Ejecutiva de Fundar, Centro de Análisis e Investigación; miembro de la edición del año 2015, en fecha 15 de mayo del 2017; Guillermo Noriega Esparza, Especialista en temas de transparencia, acceso a la información y derechos humanos; miembro de la edición del año 2016, en fecha 7 de marzo del 2017; Roberto Martínez Yllescas, Director de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); miembro de la edición del año 2016, en fecha 11 de mayo del 2017.

Fueron entrevistados además como representantes de las instituciones galardonadas: Cesar Alan Cota, Director General Jurídico de la Contraloría del Estado de Sonora, al frente del Portal Sonora Transparente del año 2013 en fecha 25 de febrero del 2017; Esmirna Gallardo, Titular de Unidad de Transparencia de la Secretaría de la Contraloría de Gobierno del Estado de Sonora, representante del Portal Sonora Transparente 2013 y al frente del Portal Bus Sonora 2015 en fecha 23 de febrero del 2015; Silvia Lomelí, Directora de Software Portal Bus Sonora 2015, en fecha 19 de mayo del 2017; Jesús Soto Villalobos,

Subsecretario de desarrollo administrativo y tecnológico de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Sonora, representante del Portal TuObra.mx, Premio a la Innovación en Transparencia 2016; en fecha 19 de mayo de 2017.

## CAPITULO I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

### 1.1. Innovación y transparencia

Bajo los esquemas de Nueva Gobernanza la toma de decisiones dentro de los gobiernos, la implementación de las políticas públicas que de ella se derivan plantea nuevos retos. Argumentando lo anterior la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) considera que:

Los gobiernos operan en un paisaje nuevo. El sector público enfrenta desafíos económicos, sociales y ambientales; la tecnología está revolucionando la forma en que los ciudadanos interactúan con el gobierno; los individuos y las organizaciones en toda la sociedad están formando nuevos tipos de asociaciones; y los ciudadanos están más informados y conectados que nunca. En su conjunto, estos factores crean oportunidades para tener nuevas formas de pensar sobre el gobierno y cómo funciona (OCDE 2016, 29).

El control estatal que otrora pareciera ser tan efectivo, se plantea en la actualidad insuficiente ante los reclamos sociales que buscan y priorizan hoy día una comunicación y participación interorganizacional, esto es, la pluralidad de actores sociales, eliminando así la exclusividad y preeminencia de los aparatos burocráticos de gobierno. En este sentido, Streeck y Schmitter (1985) identifican lo que consideran como un cuarto modelo para el orden social, cuya fuerza radica en la red de colaboración *inter e intra* organizacional y en la coexistencia de la colaboración entre diferentes actores donde la decisión estatal no es la

única. Se evidencia así un replanteamiento del papel de los poderes públicos y la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos (Blanco y Gomá 2003).

Lo anterior, expresa la necesidad de buscar alternativas que reconecten los intereses ciudadanos con la de los gobiernos, de recuperar la confianza; identificado como la urgencia de redirigir la proyección de las organizaciones gubernamentales (Arellano *et al* 2000), espacio propicio para la aparición en la gestión pública de la innovación en el esquema organizacional.

Los procesos innovadores requieren de la intención de los gobiernos nuevas formas de hacer o perfeccionar las políticas públicas y los mecanismos estatales, una organización que la contenga y le da forma; esto debido a que “los innovadores del sector público no innovan en un vacío, sino en un ambiente organizativo estructurado” (OCDE 2016, 29). Se hace necesario así una organización que contenga y propicie nuevas formas de hacer en la gestión pública, haciendo énfasis en la idea de que no se puede exigir a los funcionarios y empleados del sector público innovación si no existe un ambiente y estructura organizacional que apoye y potencie (OCDE 2016).

Los gobiernos pioneros y de vanguardia en materia de innovación volvieron la mirada a la iniciativa privada de donde provienen los procesos innovadores, e hicieron préstamo de términos, antaño ligados únicamente a ese ámbito, tales como “flexibilidad”, “productividad”, “competitividad”, “calidad” y “clientes”, los que ahora son de uso común de los gobiernos que han sido vanguardia en la innovación gubernamental, volviendo su mirada a las empresas privadas y a las consultorías que les diseñaban métodos, procesos y sistemas a fin de que aportaran ideas nuevas, producto de sus propias experiencias, para conciliarlas o incluso confrontarlas con las de los teóricos de la administración pública (Muñoz 2004).

Es inminente la necesidad de innovar gubernamentalmente, y para ello se consideran las peculiaridades de cada administración política, de sus realidades internas y equilibrios de poder. Parafraseando a Muñoz (2004) se puede estipular que es necesario analizar experiencias previas en materia de innovación, analizar también los aciertos y errores, saber con qué se cuenta y saber que se quiere con lo que se tiene.

#### 1.1.1. Aproximaciones conceptuales a la innovación

Si bien no se reconoce una definición establecida para la innovación en el sector público se pueden resaltar algunos elementos surgidos del trabajo nacional e internacional (OCDE 2016).

El Manual de Oslo (MO) (OCDE y Eurostat 2005) puede considerarse como el cuerpo conceptual más acabado en materia de innovación. Si bien no está enfocado en la innovación gubernamental, ofrece un panorama exhaustivo de los elementos que lo componen para el ámbito económico-empresarial, definiéndose como guía en los principios que los fundamentan. La referencia en el texto a la convergencia entre la innovación en el sector privado y la innovación en el sector público se encuentra en la expresión “economía basada en el conocimiento”, expresión “acuñada para describir la tendencia de las economías avanzadas a ser cada vez más tributarias del conocimiento, la información y la formación de alto nivel, así como de la necesidad creciente...de poder acceder fácilmente a todos estos elementos” (OCDE y Eurostat 2005,36).

El Manual de Oslo define la innovación como: “La implementación de un producto (bien o servicio), o proceso, nuevo o mejorado significativamente, un nuevo método de

mercadotecnia o un nuevo método organizativo en las prácticas empresariales, la organización del lugar de trabajo o las relaciones externas” (OCDE 2005). De esta definición destacan dos características importantes de la innovación: la innovación en primer lugar debe implementarse, esto implica que no sólo puede ser una buena idea, debe además ser operativa; en segundo lugar la innovación debe ser completamente nueva o una mejora significativa. La novedad, en este caso implica que debe ser nueva para la organización donde se implementa, aunque ya esté en funcionamiento en otro lugar (OCDE 2016,32).

La diferencia fundamental entre la innovación pública y la privada reside en sus objetivos. Aquí destaca la utilidad y funcionabilidad del producto, o servicio innovador, es decir, el impacto del mismo. En este sentido vale destacar que:

La innovación ofrece a las compañías una forma de lograr una ventaja competitiva en el mercado para apoyar la generación de ganancias. En contraste, no hay un balance final que motive a las organizaciones del sector público a innovar. Esto no significa que el impacto de la innovación en el sector público no importe. La innovación no debe ser simplemente implementar algo nuevo, sino lograr resultados para la sociedad. Cada innovación pública atiende un desafío de política pública, y una innovación pública exitosa logra el resultado público deseado (OCDE 2016, 32).

Dentro de las características de la innovación en el sector público emergen la novedad, que se refiere a cuando las innovaciones introducen nuevos enfoques, en el contexto en el cual son introducidas; la implementación que se refiere a que las

innovaciones deben implementarse, no sólo ser una idea; impacto, que se refiere a que las innovaciones tienen el objeto de obtener mejores resultados públicos, incluyendo eficiencia efectividad y satisfacción del usuario o empleado (OCDE 2016).

La innovación gubernamental aparece entonces en la región como propuesta para las agendas estatales a partir de los acuerdos y propuestas promovidas por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) después del 2003; de este se extraerá lo relativo a la innovación gubernamental a manera de insumo en la construcción que interesa.

El documento doctrinario “Una nueva gestión pública para América Latina” constituye el punto de partida cuando en el año 1998 el Consejo Científico del CLAD. Este acuerdo versa sobre la peculiaridad de la región y la necesaria adaptación de las propuestas de reinención del gobierno o gobierno corporativo (Osborne y Gaebler 1992).

Otros documentos surgieron con posterioridad, convirtiéndose en antecedentes importantes del fenómeno innovador. Se pueden mencionar la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) la cual fue aprobada en la V Conferencia Iberoamericana de la Función Pública y Reforma del Estado (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, junio de 2003) y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (en el mismo lugar pero en noviembre de ese año) la que planteaba como objetivos “definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública”(artículo 1, CIFP).

Entre sus cometidos principales están expresados la innovación de las políticas, y prácticas de gestión de los recursos humanos. La innovación es una de las tres orientaciones del diseño estructural de las organizaciones gestoras del recurso humano (artículo 60,

CIFP), y al mismo tiempo, un factor indispensable para su funcionamiento (artículo 62, CIFP)

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno (CIBG), otro instrumento de relevancia se enfoca en la promoción del interés general por encima del particular. Se definen en su artículo 2 los principios que guiarán la acción del buen gobierno: a) el respeto de la dignidad de la persona humana; b) la búsqueda permanente del interés general; c) la aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y los pueblos; d) el respeto y la promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social. También se define en su artículo 3 un grupo de valores que guiarán las acciones: objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente. Aunque parezca que este documento pudiera estar desvinculado de la innovación gubernamental deberá considerársele, para los fines de esta investigación, como una plataforma amplia que permite la reconfiguración de la relación entre gobierno y gobernado a partir de la confianza que exista entre ellos.

La innovación gubernamental en la región aparece en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (CICGP), aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (San Salvador, El Salvador, junio de 2008) y adoptado por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y establece en la misma que “la adopción de estrategias de innovación, racionalización y mejora de la gestión pública, orientadas por la calidad, permitirá a las Administraciones Públicas Iberoamericanas posicionarse favorablemente frente a la incertidumbre, reforzar su influencia en un entorno dinámico y complejo y acometer el

necesario desarrollo organizativo para la gestión del cambio y la formulación de soluciones de mejoras creativas, con el fin de cumplir al máximo las expectativas de la ciudadanía proporcionando un instrumento para lograr la coherencia en la dirección estratégica a seguir” (Preámbulo).

Dentro de las principales conceptualizaciones sobre la innovación se encuentra la de Cabrero quien considera que innovar implica:

Readecuar las estructuras de administración, los mecanismos de interacción con la ciudadanía y el marco institucional de gobierno a un nuevo escenario, de tal forma que los resultados sean mejor tanto en la calidad de las acciones y servicios del gobierno local, como en la gobernabilidad democrática y en la confianza de los ciudadanos (Cabrero 2002,24).

Por otra parte Morales, Barrera, Rodríguez, Romero y Távara (2014,44) consideran a la innovación como la “producción de cambios novedosos en los contenidos, las estructuras o los modos de obrar en el gobierno local, a cargo de los funcionarios municipales, surgida como respuesta a los problemas y las necesidades de los ciudadanos y con valor público por contribuir al desarrollo local”.

Para Cabrero, Arellano y Amaya (2007) la innovación en las organizaciones gubernamentales constituye un concepto difuso, derivado del hecho de que las investigaciones sobre innovación presentan varias definiciones diversas: como enfoque tecnológico; relacionadas con la gestión; como buenas prácticas denominadas de innovación aunque no lo sean, o como mejoras catalogadas como de innovación aunque tampoco lo sean (Morales *et al* 2014).

Otros criterios enfocados en la innovación, la consideran como consecuencia del ejercicio de la autonomía individual (Aiken y Hage 1971; Kimberly y Evanisko 1981); siendo esta aproximación enfocada principalmente al sector privado.

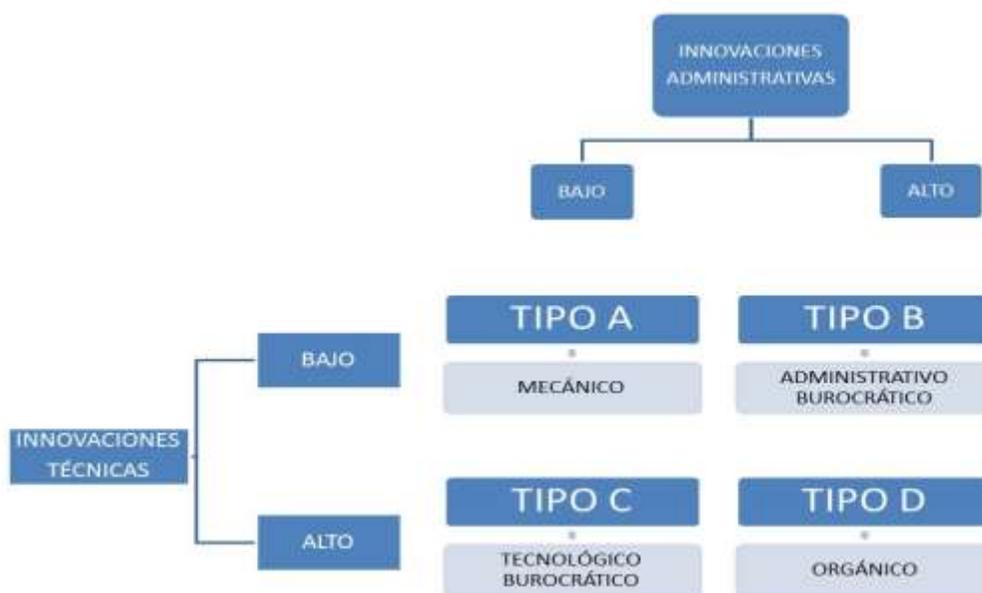
Arellano, Cabrero y Amaya (2000) consideran un grupo de elementos que contribuyen a asimilar una experiencia en un momento determinado en un grado de profundidad particular. Parten para ello de terminados supuestos que constituyen a su juicio:

[...] los elementos detonadores de un proceso innovador se ubicarán en el nivel funcional-estructural, incluso relacional, y que en un proceso de desdoblamiento de la dinámica innovadora podrán arraigarse en el nivel de actitudes o de comportamiento individuales. Este supuesto se asume en el caso de que las innovaciones sean procesos planeados por la cúspide organizacional con un sentido de inducción arriba-abajo (*top-down*). No se excluye el caso contrario aunque se asume menos probable, de que el proceso innovador se ha inducido por la propia base de la organización (*bottom-up*) (2000,152).

Damanpour *et al* (1989), por otra parte, nos aporta desde la teoría las diferentes fases de una práctica innovadora, identificándolas como iniciación, desarrollo y puesta en marcha, siendo trascendental la fase de ejecución. Establece, además, una combinación que se da entre estos tipos de innovación, se sugiere una clasificación de cuatro tipos de organización. Según el autor las organizaciones de tipo orgánico contribuyen a la adopción de innovaciones y la asociación entre estos tipos de innovación es más frecuente en organizaciones de alto desempeño. El autor establece que las organizaciones del tipo A

(Mecánico) no conducen a una dinámica innovadora, y los tipos B (Administrativo Burocrático) y C (Tecnológico Burocrático) son inciertos, aunque sugiere que del tipo B existen mayores posibilidades de obtener a la innovación.

Figura 3. Fases de la innovación



Fuente: Elaboración propia basada en el Modelo de Damanpour *et al* (1989)

Cabrero (1996) por otra parte reconoce como elementos presentes en los procesos innovadores en primer lugar al liderazgo, al que reconoce como elemento esencial de estas experiencias que contribuye a resolver los problemas locales. Este autor argumenta expresando que “un proceso innovador sin un liderazgo promotor de nuevas ideas de gestión pública, nuevas tareas, nuevos proyectos y nuevas formas de interlocución difícilmente puede ser concebido”(1996,90); en segundo lugar a la existencia de mecanismos de participación social, fundamentales para lograr su reproducción en el

ámbito estudiado (el municipal), y al ser estas muy marcadas, considera “es muy probable que aún sin los líderes originales este tipo de innovaciones siga su ruta por un tiempo considerable”; y en tercer lugar a la consolidación de redes inter-organizacionales las que considera “[...] un elemento muy importante para potenciar la innovación, es decir, para captar mayores recursos, apoyos y alianzas. Ciertamente una idea innovadora puede generar un cambio institucional importante, pero en ocasiones, sin recursos asociados a dicha idea, el avance del proceso se verá obstaculizado” (1996,91).

Otro aporte teórico relevante lo constituye el de Morales *et al* (2014) quienes establecen como cuatro las principales características de la innovación: a) que sea generada y desarrollada por funcionarios de gobierno b) que produzca cambios en los contenidos, las estructuras o los modos de hacer de la administración, que el cambio implique creatividad del funcionario que la proponga, que esta no sea una réplica o una buena práctica, c) que esté dirigida específicamente a la atención de las necesidades concretas de la población beneficiaria; d) que la idea coadyuve al desarrollo local, y establecen una distinción relevante que nos permite identificar a la innovación y otros términos erróneamente utilizados como sinónimos. De esta manera, consideran la novedad y el impacto como los principales rasgos que la distinguen de idea, mejora, buena práctica o invento.

Figura 4. Innovación y otros conceptos



Fuente: Elaboración propia basado en el Modelo de Morales *et al* (2014)

Se considera entonces política de innovación a aquellas orientaciones, estrategias e instrumentos que norman e influyen la conducta de diversos agentes con respecto a la generación, desarrollo y difusión de innovaciones en un ámbito político dado (Estrada y Pacheco-Vega, 2009:31).

#### 1.1.2. Diversos tipos de innovación: Innovación Social e Innovación Pública

Uno de los términos más recientes que se utilizan para referirse a la innovación. Al respecto Dmitri Domanski (Profesor e investigador en innovación social del Instituto de investigación social Sozialforschungsstelle Dortmund Universidad de Dortmund, Alemania) considera que:

La innovación tiene que ver con nuevas prácticas sociales, con nuevas formas de hacer las cosas. No son innovaciones tangibles como nuevos artefactos o tecnologías, he ahí la distinción con la innovación tecnológica. La innovación

social son nuevas formas de hacer algo, entre personas y entre organizaciones, con el objetivo de mejorar relaciones y problemas existentes para que funcionen de una manera que no se haya planteado antes (López 2015).

Si bien el concepto ha sido tratado bajo diferentes enfoques como el económico (Mulgan *et al* 2007) o el socio-ecológico (Westley y Antadze 2010) una de las definiciones más completas del término ha sido aportado por la Comisión Europea quienes consideran a la innovación social como:

[...] el desarrollo y la implementación de nuevas ideas (productos, servicios y modelos) para satisfacer las necesidades sociales y crear nuevas relaciones o colaboraciones sociales. Representa nuevas respuestas a las demandas sociales apremiantes, lo que afecta el proceso de las interacciones sociales. Está dirigido a mejorar el bienestar humano (*European Comission* 2013, 6).

La innovación social requiere de la coordinación de los ciudadanos, comunidades locales, organizaciones de la sociedad civil, empresas y servidores públicos, con el propósito de que los productos y servicios dentro de los procesos innovadores satisfagan las demandas individuales y colectivas (*European Comission* 2013)

La innovación social es un concepto que ha variado sustancialmente a criterio de Domanski, derivado de que la innovación actualmente es paradigma más participativo e interactivo y que requiere para ello la configuración de redes y de sistemas de innovación (López 2015). El elemento distintivo de este tipo de innovación es precisamente la participación e inclusión de diferentes actores en la mejora, actualización de procesos sociales. Respecto al papel de los gobiernos en los procesos de innovación social considera

el referido Domanski que si bien es trascendental que se generen al interior de la sociedad civil y en las empresas, requiere la intervención e implicación de los gobiernos. Del gobierno se desprende su compromiso y apoyo en cuanto a recursos y configuración de centros donde se eduque a la sociedad sobre la implementación de innovación, cómo alternativa que permite la replicación de este tipo de procesos (López 2015).

La innovación social implica entonces la satisfacción de las necesidades humanas a través de la modificación de las relaciones sociales, es decir la mejora de los sistemas de gobernanza, a través de nuevas estructuras de gobierno y organizaciones. La innovación social consiste además en la transformación de las relaciones sociales, lo que incide principalmente en espacios locales o regionales, siendo abordada por agentes e instituciones con una fuerte afiliación territorial (Moulaert 2009, 12).

De la expresada innovación social parte la innovación pública, la cual ha sido definida como:

[...] algo más allá de lo meramente gubernamental, implicando compromisos cívicos de colaboración entre funcionarios, sector privado, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, que permitan producir cambios en valores, actitudes, procesos y liderazgos que contribuyan con nuevas soluciones a las demandas sociales, generando con ello valor público (Mariñez 2015,25).

Por otra parte autores como Kallio, Lappalainen y Tammela (2013) un acelerador de los procesos de innovación en la gestión pública lo constituye la participación de los ciudadanos, ya que implica no sólo a los funcionarios públicos sino a organizaciones civiles y ciudadanos propiamente. Consideran además que a partir de procesos de innovación

pública los gobiernos involucran a los ciudadanos, a partir de un esquema *top-down*, o de arriba hacia abajo, el cual es un proceso lento e implica el aprendizaje entre funcionarios y ciudadanos; pudiendo ser además este proceso de tipo *bottom up* o de abajo hacia arriba, el cual involucra a ciudadanos en cuestiones concebidas anteriormente sólo de conocimiento de los funcionarios e instituciones públicas; logrando de esta manera una conexión entre gobernantes y gobernados donde estos últimos se convierten en actores y co-creadores activos.

Los nuevos esquemas de innovación pública, no escapan de las nuevas formas de hacer en la gestión pública por lo que se convierten en procesos ligados a las redes sociales y a las tecnologías de informática y de las comunicaciones (Rojas-Martín y Criado 2015). Por lo que integración de actores sociales en los procesos de innovación en la gestión pública y la coexistencia con las nuevas tecnologías de la información y el gobierno electrónico son los signos distintivos de este tipo de innovación.

### 1.1.3. Descripciones generales sobre la innovación

La OCDE (2016, 33-34) reconoce cuatro acciones o áreas que los gobiernos deben fortalecer para promover y posibilitar la innovación en el sector público:

Acción 1: Las personas importan. Los gobiernos deben invertir en la aptitud y las capacidades de los funcionarios públicos como catalizadores de la innovación. Esto incluye desarrollar la cultura, los incentivos y las normas para facilitar nuevas formas de trabajo.

Acción 2: El conocimiento es poder. Los gobiernos deben facilitar el flujo libre de información, datos y conocimiento en todo el sector público y usarlo para responder creativamente a los nuevos desafíos y oportunidades.

Acción 3: Trabajar juntos resuelve problemas. Los gobiernos deben presentar nuevas estructuras organizacionales y hacer uso de asociaciones para mejorar los enfoques y las herramientas, compartir los riesgos, y aprovechar la información disponible y los recursos para la innovación.

Acción 4: Las reglas y los procesos deben apoyar, no obstaculizar. El gobierno debe asegurar que las reglas y los procesos internos estén equilibrados en su capacidad para mitigar el riesgo a la vez que protegen los recursos y posibilitan la innovación.

Dentro de los atributos organizacionales- algunos ya analizados a lo largo de este capítulo- que influyen en la innovación en el sector público la OCDE (2016) reconoce: a) a las personas como aquellas motivadas dentro del escenario organizacional para explorar nuevas ideas y experimentar con nuevos enfoques. Se reconocen en este aspecto el liderazgo y la selección, recompensa de las mismas como elementos que contribuyen a un impacto positivo en la capacidad innovadora de una organización; b) el conocimiento; como la dimensión que ayuda a recolectar, analizar y compartir información; c) se reconoce además a las formas de trabajo como un elemento importante ya que el trabajo estructurado dentro y entre las organizaciones puede generar un impacto en la innovación gubernamental; d) las reglas y procesos –dentro de esta se incluyen marco legal/

regulatorio, la presupuestación y la aprobación de procesos- puede ofrecer o bloquear oportunidades para innovar.

Morales *et al* (2014) consideran como cuatro las características que una iniciativa, propuesta o experiencia debe cumplir para considerarse como innovación: a) que sea generada y desarrollada por funcionarios del gobierno; b) que la idea produzca cambios en los contenidos, las estructuras o los modos de hacer de la administración lo que implica que el cambio involucre la creatividad del funcionario que la proponga y lleve a cabo que este no sea una réplica o una buena práctica; c) que esté dirigida específicamente a la atención de necesidades concretas de la población beneficiaria d) que la idea coadyuve al desarrollo local.

Para los referidos Morales, Barrera, Rodríguez, Romero y Távora (2014) el desarrollo de la innovación es necesario un gobierno abierto a nuevas propuestas y oportunidades con voluntad y aptitud para la innovación tiene más posibilidades de desarrollo que otro cerrado al cambio, con una cultura de rigidez administrativa, pocos recursos en un contexto político adverso.

Otro de los elementos para propiciar la innovación en el sector público son las personas que innovan y en el contexto donde operan. En este sentido, destaca la idea de que:

Las personas son centrales para la innovación del sector público en todas las etapas de su proceso. Las innovaciones comienzan como ideas en las mentes de los ciudadanos, funcionarios públicos, directores y líderes políticos, y se generan en los cruces de la interacción humana. Estas ideas están inspiradas por las necesidades de los ciudadanos y son transformadas de idea a práctica a

través del compromiso de los funcionarios públicos y los líderes que anticipan estas necesidades y responden a ellas (OCDE 2016,35).

Sobre los actores dentro del proceso innovador argumenta Borins (2014) que “los humanos están en el centro de la innovación y las innovaciones son con frecuencia iniciadas por gerentes de nivel medio o personal de primera línea”.

La motivación a los profesionales públicos para ser innovadores está formada por incentivos y trabas intrínsecas y extrínsecas. Dentro de los primeros se concentran la forma en que el personal se entera del impacto de su trabajo y dentro de las segundas se incluyen la forma en que está organizado el salario, la forma en que se otorgan los ascensos, la calidad de las relaciones entre el personal y la gerencia, la forma en que el trabajo de equipo se usa y la manera en que se otorgan las promociones (OCDE 2016).

Las estrategias para identificar y promover el comportamiento innovador son de arriba abajo y de abajo arriba, en este sentido la OCDE (2016,38) argumenta:

De arriba abajo se podrían implementar herramientas y programas de gestión para desarrollar la capacidad innovadora de las organizaciones públicas y las capacidades innovadoras de los empleados y gerentes. De abajo arriba, se podrían identificar maneras de alentar a los empleados a experimentar con nuevos enfoques , explorar nuevas avenidas y celebrar este tipo de comportamiento para inspirar a otros a actuar de maneras similares.

Argumenta la OCDE (2016,41) que las prácticas de abajo hacia arriba identifican el comportamiento de innovación positivo, y lo hacen evidente, para celebrarlo e inspirar a

otros. Usando herramientas como los premios de innovación para celebrar el éxito en la innovación, lo cual pudiera tener efectos de difusión al permitir a distintos grupos aprender de las experiencias de otros, identificar y sobrellevar barreras específicas, y señalar la importancia de la innovación como prioridad organizativa. De esta manera puede tener un impacto en la cultura organizacional. A criterio de OCDE (2016, 41-42):

Los líderes organizacionales pueden desempeñar papeles claves para establecer muchas de las precondiciones necesarias para la innovación, como la alineación estratégica en toda una organización el empoderamiento del personal para tomar una iniciativa, las unidades de trabajo colaborativo y la priorización del aprendizaje. Esto incluye líderes políticos que mandan señales poderosas si la innovación del sector público es requerida y fomentada.

En cuanto a la necesidad de incentivar a los funcionarios innovadores la OCDE (2016,45) argumentan que “motivar a los servidores públicos a contribuir a la innovación sugiere la necesidad de observar la capacitación, los incentivos y las recompensas formales de una organización, así como la cultura organizacional que enmarca y estructura la forma en que los individuos y los grupos interactúan y obtienen significado de su trabajo”.

Sobre la importancia de poseer fuentes de información y de conocimiento del individuo sobre la organización en la que trabaja es un recurso altamente valioso ya que permite ese conocimiento ubicarlos en un buen lugar y reconocer las oportunidades para hacer mejoras innovadoras en el funcionamiento de la organización y los servicios que presta, en este sentido argumenta la OCDE (2016,48) que “los premios de innovación que

reconocen las ideas de los empleados son un ejemplo de cómo los gobiernos identifican, organizan y aprenden de este conocimiento tácito”.

Álvarez Falcón y Mori Peláez (2010), identifican tres espacios donde puede presentarse la innovación: a) innovación tecnológica, sea de proceso o producto; b) innovación de gestión, que introduce mejoras en flexibilidad y eficiencia productiva, cualificación de los recursos humanos y mejoras en los procesos de trabajo; y c) innovaciones sociales e institucionales, relacionadas con la promoción de actividades innovadoras, descentralizaciones de decisiones , concertación de agentes públicos y privados, difusión de buenas prácticas.

A través de la innovación se pretende reemplazar los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores que transformen a las organizaciones públicas en elementos de mejora y desarrollo, que genere un cambio profundo en la cultura y que propicie la evolución de los enfoques tradicionales hacia enfoques visionarios y de futuro para encontrar solución a los grandes problemas nacionales.

Como principales limitantes en los procesos de innovación, estudios como el de Molina (2005) parten de las deficiencias al interior de los propios gobiernos, considerando entre estas la falta de profesionalización e incentivos en los funcionarios de turno, problemas de temporalidad, de creatividad y de prioridades en la gestión, y es que aunque en los últimos años se ha intentado permear a las instancias gubernamentales de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, servicio profesional de carrera, integridad pública de los funcionarios públicos, el panorama no resulta alentador: se pudiera pensar que tanto las organizaciones, como los mecanismos reguladores en estas materias son utilizados en su beneficio (ganar legitimidad) y no para combatir estos males.

La innovación gubernamental como estrategia en un país como México, a partir de la historia de su administración pública y su papel en la economía mundial; no sólo estaba en los marcos del deber sino en los parámetros de la urgencia. Estas estrategias inician en la administración presidencial de Vicente Fox durante el sexenio que correspondió a los años 2000 al 2006; quien se propuso iniciar y encabezar ese proceso de transformación en el Gobierno Federal de México.

La innovación gubernamental se concibe a partir de las reglas del juego político, donde convergen actores sociales, mercado y gobierno, y México no escapa de esa realidad.

#### 1.1.4. Aproximaciones conceptuales a la transparencia

Parte medular de este trabajo lo constituye la transparencia como mecanismo para alcanzar la legitimidad del aparato gubernamental, puesto que constituye un mecanismo de control del poder del Estado que el ciudadano puede y debe tener como arma eficaz contra el abuso del poder de los órganos del gobierno y de los decisores públicos, mientras que por otro lado proporciona al Estado la idea de que mientras más transparente sea, más aceptadas serán sus decisiones y más legítimos el ejercicio de su poder.

El éxito de las políticas de transparencia no estriba solamente en el cumplimiento de algunas reglas formales, sino que además implica el cumplimiento de un conjunto de premisas, instrumentos y valores que forman parte de una política pública.

Merino (2008), al intentar caracterizar las políticas públicas de transparencia establece cuatro parámetros que contribuyen a su implementación, evaluación y éxito, tales como la publicidad, inclusión, verificabilidad y responsabilidad, en las cuales se puntualiza la necesidad de que la información, programas, iniciativas, presupuestos del gobierno y

todo lo que se considera información pública sea puesta al escrutinio, consideración, valoración y alcance de toda la ciudadanía.

Las políticas de transparencia tienen como objetivo modificar las rutinas que se llevan a cabo dentro de las organizaciones, pues para poder acceder a esa información que se produce, se intercambia y se distribuye, los individuos que las componen tienen que endogenizar la política de transparencia y modificar las rutinas que funcionan en una lógica contraria, un proceso transparente es aquel que se puede constatar no sólo su implementación ,sino sus resultados, debe además lograr no excluir a ningún actor social ni ciudadano y debe establecer con claridad la responsabilidad de los actores sociales.

Otro elemento a considerar en la valoración de la transparencia como política pública y que resulta fundamental a la hora de abordar este tema (dado la realidad política que nos embarga) es la ética de la responsabilidad, que implica a los funcionarios insertos en el proceso de las políticas públicas ya que estos no solo deben responder por el manejo correcto de los recursos públicos que se disponen a tal fin, sino también por las consecuencias y los efectos que se derivan de sus actos, ya que la labor que ejercen y la función que la ética ejerce sobre esta, nos redirige a la idea de que los funcionarios deben compartir la información acerca de las consecuencias y efectos de las políticas a implementar como parte de cualquier agenda política (Merino 2008).

Ver la transparencia como un modelo rígido que puede copiarse a la ligera es un error que puede conducir a complejos problemas en la administración pública. Cada política pública de transparencia posee sus características y limitantes propias siempre en virtud de donde será aplicada y por quien.

La transparencia constituye una forma de evitar el desenfreno y la mala opinión de las instituciones y el orden constitucional vigente, pero la transparencia logra mucho más;

se consolida en el Estado de Derecho como referente de lo que necesita la sociedad, permitiendo que la interacción entre gobernantes y gobernados sea continua y activa. La importancia de la misma radica en que es una necesidad para que el Estado de Derecho democrático funcione a plenitud, por la legitimidad y la legalidad que condiciona, logrando al final la transparencia nutrirse de la institucionalidad que ofrece el Estado de Derecho como sistema ya que ofrece certidumbre en el ejercicio del poder (Uvalle, 2011).

La transparencia se convierte en el mecanismo que permite a los ciudadanos conocer cómo se registra en las oficinas gubernamentales la información pública gubernamental, cuál es su origen y su utilidad para la adopción de las decisiones de la sociedad civil. Debe entonces, condensarse esta en el Estado de Derecho puesto que reconoce el valor de la coordinación de la vida civil y de los poderes políticos, como dos elementos que necesitan convivir juntos para poder desarrollarse efectivamente. La transparencia, por ende, responde a lo público y da la oportunidad a los ciudadanos de conocer la forma en que se administra, organiza y archiva la información público gubernamental necesaria, invocando de esta manera al derecho al acceso a la información, a la rendición de cuentas en un Estado de Derecho donde el gobierno abierto debe ser la aspiración, es decir, donde se conozca y controle, legitimando así el poder de los gobernantes y fortaleciendo los vínculos con la ciudadanía.

Autores como Cabrero, Arellano y Amaya (2000,139) expresan que “el estudio de innovaciones en organizaciones gubernamentales permite observar la acción de organizaciones concretas que se ven inducidas a crear nuevas y distintas formas de relación-vinculación entre sí y con el contexto, ante situaciones turbulentas de cambio”.

La transparencia es considerada por autores como Gómez (2007) como la obligación tanto de servidores públicos como de dependencias gubernamentales de

divulgar la información básica relacionada con el desempeño de sus funciones, mientras que considera el acceso a la información pública, el derecho de cualquier persona para solicitar información que no ha sido divulgada, o que no es capaz de encontrarse por sí mismo y cuyo principal beneficio es que se convierte en un instrumento de control idóneo a las instancias o dependencias que manejan recursos públicos, no constituyendo simples instrumentos anticorrupción sino que contribuyen a incrementar la eficacia en el funcionamiento de las instancias públicas, y a elevar la confianza en estas instituciones además de la legitimidad de los funcionarios y servidores públicos, y el simple ejercicio y disfrute de estos derechos nos hace mejores ciudadanos.

La innovación en los gobiernos es a criterio de Guillén (2008,12-13) su demostrada eficacia para la obtención de necesidades específicas de las sociedades locales, pudiendo así responder a objetivos públicos, “a través de iniciativas de escala humana, con un enfoque más integral que el abordado por otros ámbitos de gobierno”. En este contexto, la innovación por parte del gobierno en materia de transparencia, resulta un mecanismo que puede ser eficaz para lograr un mayor control hacia los gobiernos, nuevas formas de transparentar las acciones, la utilización de los fondos públicos es necesaria.

Larrañaga (2008, 172), considera a la transparencia como requisito *sine qua non* para lograr una mejoría en los servicios públicos, y considera al respecto, que:

Cuando ésta se centra en la solución o gestión de problemas, la transparencia administrativa tiene una función crítica en dos momentos: como factor en los procesos de especificación de los objetivos y de los programas concretos para su realización, por un lado, y como condición de la aceptabilidad de los efectos de los programas y medidas específicas por el otro.

La existencia de transparencia amparada en políticas públicas que refuercen las prácticas democráticas es vista desde la perspectiva de Bertoni (2004,38) parte desde la información pública, la divulgación de esta “es un instrumento que aumenta la transparencia y por lo mismo podemos ligarlo directamente con un reforzamiento de la democracia misma”.

#### 1.1.5. Transparencia y confusiones

Usualmente el término se utiliza como sinónimo de “acceso a la información”, “derecho de petición” o “rendición de cuentas”.

##### Acceso a la información pública

El acceso a la información, si bien existe la tendencia a la asimilación, no constituye un sinónimo de transparencia. Si bien constituye uno de derechos fundamentales que contribuye a la consolidación de los marcos y estructuras democráticas (Salazar Ugarte y Vásquez Sánchez 2008).

Aproximaciones conceptuales como las de Merino, sitúa a estas políticas públicas en la esfera directa de la democracia; el mismo considera que “la política de transparencia... se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental”(citado por López-Ayllón 2008,5-6) o la de Larrañaga quien considera que “el principio de transparencia es un instrumento para democratizar los procesos de gobierno” (Larrañaga 2008,163).

El derecho a la información podría definirse como la rama del derecho que tiene por objeto de estudio “el conjunto de las normas jurídicas relativas al ejercicio, al alcance y a las limitaciones de las libertades de expresión e información por cualquier medio”(Villanueva 2004,1) o al “conjunto de las normas jurídicas que regulan las relaciones ente el Estado, los medios y la sociedad a través de la información”(Villanueva 2004,XI) Esto implica que la transparencia tampoco es sinónimo de la información.

El derecho a la información, posee tres aspectos fundamentales:

1. El derecho a atraerse información. Incluye las facultades de a) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y b) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla; 2) El derecho a informar. Están incluidas: a) las libertades de expresión e imprenta y b) el de constitución de sociedades y empresas; 3) El derecho a ser informado, este derecho incluye las facultades de: a) recibir información objetiva y oportuna, b) la información debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y c) con carácter de universal ósea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna (Villanueva 2004, 10).

El mismo autor agrega que “aún con distintas imprecisiones, se puede señalar que la Corte ha identificado el derecho a la información con el derecho de acceso a la información pública, de ahí la distinción oportuna de identificar el derecho a la información *lato sensu* o sentido amplio y el derecho a la información en *stricto sensu* o sentido estricto” (Villanueva 2004,12).

#### Derecho de petición

Es considerada como el recibimiento de una respuesta razonada y en un término breve por parte de las autoridades a las sugeridas o solicitudes presentadas, lo cual constituye una

prerrogativa del ciudadano a saber sobre el destino de sus demandas y del propio ofrecimiento de los gobernantes realizados en sus programas políticos y administrativos; b) la sustitución de la negativa ficta por la afirmativa ficta, que viene a ser el derecho a la atención y respuesta en el servicio público y gestoría administrativa (Cienfuegos Salgado 2004,86).

### Rendición de cuentas

Afirma Schedler (2008) como principal expositor del tema, que la discusión sobre la rendición de cuentas se origina del tratamiento de un concepto sajón que ha alcanzado proporciones internacionales a partir de su enriquecimiento por la ciencia política comparada: el *accountability*. Este autor, sostiene que el término *accountability* no tiene un preciso equivalente en nuestro idioma siendo lo más parecido al de rendición de cuentas, control, fiscalización o responsabilidad. Por su parte, Jon Elster ubicaría a la rendición de cuentas dentro de lo que denomina justicia transicional compuesta por “procesos de juicios, purgas y reparaciones que tienen lugar luego de la transición de un régimen político a otro” (Elster 2006,15).

Sobre la diferencia entre transparencia y rendición de cuentas Rico Urbiola (2011) concluye que:

El uso de diversos vocablos en español como sinónimos de rendición de cuentas e incluso como traducciones de *accountability*, obedece a la inexistencia de una palabra en español que connote la cualidad o la tendencia a rendir cuentas, integrando además, las dimensiones de justificación,

responsabilidad, así como la aptitud de responder a los cuestionamientos que se formulen con motivo de un deber encomendado. Esta situación ha provocado que algunos autores se aventuren al uso de neologismos cuya semántica, a partir del uso de una raíz conocida, sólo hace énfasis en una de las dimensiones que integran el significado del *accountability*, limitando en consecuencia el alcance y riqueza que este término entraña.

Siguiendo a Arellano Gault (2012), esto es, comprender las mejores estrategias para avanzar en la agenda de la transparencia, y como aportación para su concepto radial deben clarificarse los objetivos a alcanzar. Hacerlo, además de coadyuvar en la formulación del concepto radial, en opinión de Ruiz Euler “inserta el debate en el contexto más amplio e importante de qué queremos conocer respecto de lo público y no solamente cómo garantizar un acceso más eficaz a lo que materialmente ya podemos conocer” (2006, 18-19). Además como apunta Fox “si la transparencia tiene diversos objetivos entonces también implica diferentes estrategias” (2008,186). Estas estrategias, además, no deberán elaborarse ni emprenderse de manera aislada pues “el acceso a la información desarticulado de estrategias complementarias puede tener el paradójico resultado de crear mayor opacidad gubernamental” (Ackerman 2008,12).

La necesidad de clarificar objetivos y definir (o redefinir) estrategias es abordada, desde otra óptica, por Mauricio Merino al decir que:

mientras se presuma que la transparencia queda colmada con la entrega de documentos públicos no reservados a quienes los solicitan, los órganos obligados por la leyes de la materia no se verán compelidos a modificar sus

rutinas para anticiparse a esas solicitudes y favorecer la transparencia como un valor organizacional propio de su operación, ni tampoco a reconocer que la información que producen, utilizan y distribuyen en la construcción de sus decisiones y en su gestión cotidiana es un recurso público estratégico (2008,240).

El objetivo fundamental que persigue la implementación de la transparencia en general es la lucha contra la corrupción. El mismo es conceptualizado por Sautu (2004, 26):

Es fundamentalmente un proceso de reasignación de recursos entre el que paga o quien recibe. Es una transacción cuyas consecuencias dependerán por un lado del tipo de privilegios o ventajas a las que se accede mediante el pago de sobornos y por el otro, de la inversión o gasto que hace el corrompido de las sumas recibidas.

Desde la apreciación de Bertoni “la transparencia se contrapone a la corrupción que...erosiona gravemente los sistemas democráticos” (2004, 38).

Con excepción de México, el énfasis en Latinoamérica ha sido la lucha contra la corrupción, pero “a pesar de incontables diagnósticos de políticas, de campañas públicas para crear conciencia y de reformas institucionales y también legales para mejorar la administración pública, las investigaciones muestran que la corrupción continúa floreciendo”(Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey 2009, 1).Si bien ahondar sobre esta excepción escapa del objeto del presente estudio, es importante considerarlo para establecer

que, de acuerdo con la elaboración del concepto radial, el combate a la corrupción sí forma parte de los objetivos de la transparencia y no es un tema diverso. En este sentido abunda Larrañaga:

Desde una perspectiva estratégica de la transparencia como instrumento en la lucha contra la corrupción, lo verdaderamente determinante no es la existencia *per se* de información, sino que sea previsible que tal información sea relevante para las decisiones de los agentes públicos y privados que potencialmente puedan llegar a afectar a los intereses/ incentivos de los sujetos susceptibles de actos de corrupción (Larrañaga 2008,170).

Si bien combatir la corrupción no es el único objetivo de la transparencia. En este sentido para Ackerman y Sandoval:

Tiene un impacto claramente positivo en al menos tres diferentes esferas de acción social: la política, la económica y la administración pública... en el ámbito político se contribuye a que los ciudadanos despierten políticamente y se involucren de forma más proactiva en las diferentes actividades gubernamentales...[en lo que respecta a] la administración pública, la transparencia mejora el proceso de toma de decisiones de los servidores públicos al obligarles a conducirse con mayor responsabilidad ...genera obvios controles a la corrupción [y] repercute en un mejoramiento de la legitimidad y la confianza en el gobierno por parte del pueblo al permitir una mayor efectividad en la implementación de las políticas públicas (2005, 18).

Aguilar Rivera por su parte, encuentra cinco funciones específicas de la transparencia. Uno, la evaluación de los gobernantes dentro de un contexto de “democracia representativa...[que permite]a los electores premiar o castigar el desempeño de sus gobernantes y representantes”(2006,28), agregando que “no es un control ni un límite sino un elemento facilitador del gobierno democrático...uno de los vínculos que unen al liberalismo con la democracia”(2006,29); dos, la rendición de cuentas, pues la transparencia “sirve para exigir cuentas a los gobernantes...[siendo que] funciona de manera tanto capacitadora del poder ciudadano como inhibidora de conductas y acciones que atenten contra el interés público”(2006,29); tres, el control del poder público, que basa en el beneficio de la publicidad elaborado por Bentham; cuatro, el fortalecimiento de la autoridad política descrito de la siguiente manera:

Un paradójico efecto de la transparencia es que el acceso a la información no sólo sirve para limitar el poder de los gobiernos también lo aumenta... [pues] sirve para generar confianza en el electorado y aumentar la posibilidad de que el pueblo consienta las políticas adoptadas. Un gobierno transparente no sólo es más legítimo; más fuerte porque, por ejemplo, a menudo es fiscalmente más poderoso que un opaco (2006,30).

La quinta función de la transparencia es la detección y corrección de errores pues:

Puede establecer un entramado institucional el cual si funciona de manera adecuada, facilita que la toma de decisiones sea más concienzuda y hace que

sea más sencillo aprender de los errores y corregirlos. Impide a los poderosos invocar la secrecía y aislarse, como están naturalmente inclinados a hacer, de críticas, argumentos, alternativos e ideas frescas (Bentham 2006, 32).

Para Larrañaga (2008) la transparencia es un requisito ineludible para una mejora en la calidad de los servicios públicos, particularmente los vinculados con la resolución de los problemas sociales, coadyuvando en la focalización efectiva de las políticas y en su legitimación democrática.

Como es bien sabido, la formulación de políticas públicas supone tomar decisiones en un contexto franqueado por la escasez de recursos y por el pluralismo valorativo. Por ello, cuando esta se centra en la solución o gestión de problemas, la transparencia administrativa tiene una función crítica en dos momentos: como factor en los procesos de especificación de los objetivos y de los programas concretos para su realización, por un lado, y como condición de la aceptabilidad de los efectos de los programas y medidas específicas por el otro (Larrañaga 2008,172)

Desde la óptica de Larrañaga, la transparencia está vinculada indisolublemente a los mecanismos de control inter e institucionales: “la obligación de dar cuentas o razones de la acción pública, por una lado, y la susceptibilidad de ser sancionable en el caso de desviaciones respecto de los estándares normativos de la función pública, por otro” (Larrañaga 2008, 163). Por esto el énfasis que el autor hace sobre las implicaciones con respecto a lo relacionado con la gestión pública

La reforma administrativa busca reforzar la racionalidad de la acción pública expandiendo el espacio del análisis de las políticas públicas, recuperando la

necesaria articulación y complementariedad entre dos tipos de formas de análisis “racional”...[uno:]el problema de la asignación de los recursos escasos...[y dos]mejorar la calidad del discurso público mediante técnicas argumentativas dirigidas a descubrir los problemas, a probar las asunciones, a estimular el debate y sobre todo a educar al ciudadano a distinguir entre buenas y malas razones para la acción pública. En este sentido, la transparencia es una condición para la institucionalización de la deliberación racional pública como forma de gobierno (Larrañaga 2008,162).

Este autor acota que “analizar la transparencia como política pública implica hablar d de transparencia de las estructuras, procesos y las decisiones de gobierno en sentido integral y robusto” (Larrañaga 2008,151).

Cossío Díaz define la transparencia como una “cualidad consistente en permitir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado, y a los procesos de que derivan” (2005,40), cuando analiza la incidencia de ésta sobre el Estado de Derecho dice que “podemos identificar varios puntos. Primero, el aumento de la disponibilidad de información, aumenta la calidad de la información de la ciudadanía y aumenta así las posibilidades de control de los actos del poder público. Adicionalmente, facilita el conocimiento del modo como actúan esos órganos a su vez aumenta la calidad de las prestaciones otorgadas, y tenderá a impedir que, por la vía de la corrupción, se tomen decisiones alejadas de los parámetros de otorgamiento de bienes y servicios...adicionalmente, podemos considerar que el aumento de la información habrá de incrementar la necesidad de tomar decisiones sustantivas por parte de los órganos del Estado” (2008,113).

Para Jonathan Fox y Libby Haight “el derecho a saber es importante, en principio, por al menos cuatro razones muy claras...a. El ejercicio honesto del poder requiere de supervisión ciudadana...b. La participación democrática requiere de una ciudadanía informada...c. Es fundamental para orientar las estrategias de cambio reformistas tanto desde adentro como desde afuera del estado...d. Ayuda a resolver problemas de ciudadanas y ciudadanos individuales” (2007,30-31)

Alicia Gómez López quien dice que

La transparencia es la obligación que tienen toda dependencia y servidores públicos de divulgar lo que se conoce como información básica relacionada con el desempeño de sus funciones... [y] el acceso a la información pública es el derecho de toda persona para solicitar información que no ha sido divulgada, o que sencillamente no ha sido capaz de encontrar por sí mismo (2007,9).

Siguiendo con Gómez López los beneficios de la transparencia y el acceso a la información entre los que destaca que:

En segundo lugar, permite aumentar la eficacia en el funcionamiento de dichas instancias [las públicas]...en tercer lugar, contribuye a elevar la legitimidad de los servidores públicos...en cuarto lugar, son absolutamente necesarios para que una adecuada rendición de cuentas pueda tener lugar... en quinto lugar, permiten u mejor ejercicio de otros derechos por parte de los

ciudadanos...en sexto y último lugar...el simple ejercicio y disfrute de estos derechos nos hace mejores ciudadanos (2007,10-11).

Hasta ahora, se han encontrado objetivos claramente establecidos. Existe, sin embargo, la posibilidad de que no siempre sea así. Rodolfo Vergara en su escrito “La transparencia como problema”, por ejemplo, se plantea la pregunta ¿ayuda la transparencia al desempeño de las organizaciones públicas? Y responde: “la anterior es una pregunta delicada que puede tener diversa respuestas dependiendo del tipo de una organización y su materia de trabajo. Hablando en términos generales la transparencia si ayuda a mejorar el desempeño de una organización, pero debemos entender que algunas de ellas necesitan de mucha discreción para poder funcionar correctamente” (2005,22).

El binomio innovación-transparencia funciona como contrapeso para cualquier sistema democrático. Una administración que no haga uso de programas innovadores que involucren un cambio, una idea mejorada de un proceso o de una política pública se convierte en una administración deficiente; y lo mismo sucede si se encuentra ausente de políticas de transparencia que aporten al control de la ciudadanía para con el gobierno, afianzando no sólo la legitimidad de los últimos sino espacios de co-participación y colaboración cada día más demandados.

## 1.2 Organizaciones e Instituciones

El enfoque organizacional de este capítulo encuentra su fundamento en la idea de que un gobierno que no posee organizaciones eficaces no podrá entregar buenos resultados a sus ciudadanos (Brett 2001). Para esto es necesario poseer instituciones<sup>8</sup> fortalecidas, dígame

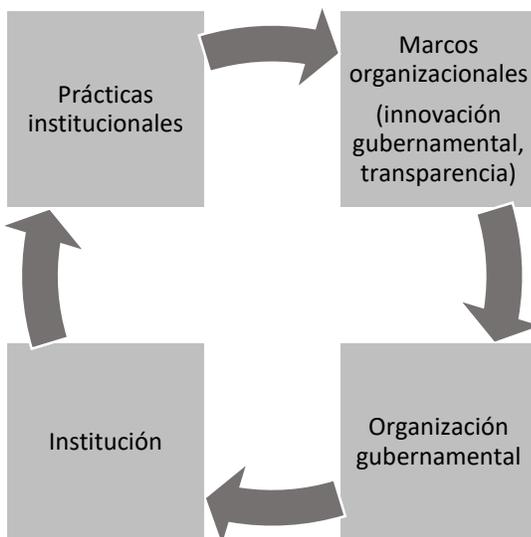
---

<sup>8</sup> Dentro de las concepciones que han aportado varios teóricos sobre qué son las instituciones encontramos los criterios de autores como Vergara (2010), quien las entiende como un conjunto de reglas, vista desde una perspectiva amplia como

reglas y normas que las regulen y le ofrezcan estructura a la sociedad. Dichas instituciones reducen la incertidumbre generada a partir de la interacción social (Alonso y Garcimartín 2013) y responden a los intereses de aquellos que tienen el poder de establecer nuevas reglas (North 1994), lo que provoca que se conviva con instituciones no óptimas o innecesarias (Alonso y Garcimartín 2013).

Una sociedad se integra por organizaciones e instituciones disímiles, puesto que añade complejidad al sistema social y convierte a cuestiones como la participación, la democracia, la rendición de cuentas y la burocracia en temas centrales con los cuales la sociedad está directamente vinculada (Arellano *et al.* 2000).

Figura 5.El proceso organizacional



Fuente: Elaboración propia.

---

conjunto de normas, ritos, costumbres, tradiciones que crean patrones estables en el comportamiento de una comunidad de individuos. Para North (1990) las instituciones son las reglas de juego existentes en una sociedad que dan forma a la interacción humana, mientras que para Nelson (1994) son las organizaciones formales e informales que articulan la respuesta colectiva.

La gráfica pretende señalar que tanto el conjunto de organizaciones que se desarrolla en un espacio institucionalizado como el conjunto de leyes, normas y costumbres que definen y regulan el sistema político constituyen elementos primarios de cualquier organización gubernamental. Esta dualidad organizaciones-instituciones es la que permite entender al gobierno en su complejidad. Esta idea es desarrollada por Arellano y Cabrera (2000,14-15) quienes plantean:

El gobierno, visto como un conjunto de redes organizacionales, implica la apreciación de que la lógica organizativa gubernamental no sólo tiene como marco de referencia a la ley, a la política y a la propia vida de la organización como tal, sino que, sustantivamente, implica las relaciones entre estos elementos.

Partiendo del enfoque organizacional de este primer capítulo se abordará la vertiente del Nuevo Institucionalismo<sup>9</sup> desarrollado por autores como Simon (1979), March y Olsen (1984), quienes modifican el esquema organizacional imperante hasta ese momento basado en la elección racional (Arellano y Cabrero 2000).

Entre las categorías fundamentales del Nuevo Institucionalismo se encuentran las rutinas dentro del proceso organizacional, la legitimidad que se desprende de las instituciones, el cambio institucional que aporta la capacidad de adaptarse a nuevos esquemas de comportamiento que influyen directamente en las instituciones que la guían.

---

<sup>9</sup> Al respecto véase Peters, Guy.1999.*El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Esta corriente aportó nuevas ideas sobre el proceso decisorio. Constituyó un parteaguas en la comprensión de las instituciones, no como estructuras formales e inertes, sino como estructuras cambiantes, influenciadas por las subjetividades de los individuos que las integran y por factores externos que no siempre se pueden predecir (Vergara 2010). La mirada organizacional contemporánea debe entonces realizarse bajo la lupa de este movimiento, siendo necesario un acercamiento a su conceptualización y principales características.

#### 1.2.1. Organizaciones y sus conceptos

La organización ha sido abordada desde diferentes enfoques y por disímiles autores. Para Weber (1924) la organización posee límites cerrados, puesto que excluye a un grupo e incluye a otros, y establece a partir de la división del trabajo una jerarquía en cuanto a autoridad y asignación de funciones de sus miembros. Por otra parte, Hall (1974) la considera un conjunto de personas que interactúan entre sí para conseguir objetivos previamente definidos; mientras que Schein (1978) la analiza como la coordinación planificada de las actividades de un grupo de personas en busca de un propósito explícito y común a través de la división de trabajo, funciones y de una jerarquía de autoridad y responsabilidad.

A estas miradas más “tradicionales” se suma con posterioridad la de autores más contemporáneos, quienes estudian a la organización como un proceso, compuesto de elementos más complejos como la especialización. En este sentido, encontramos el criterio de Kreiser (2001,3) quien la analiza como “el conjunto interrelacionado de actividades entre dos o más personas que interactúan para procurar el logro de un objetivo común, a

través de una estructura de roles y funciones, y en una división del trabajo”. Otro criterio al respecto lo aborda Vergara quien define a la organización como “un conjunto de individuos que trabajan de manera coordinada para obtener metas u objetivos compartidos por todos” (2010, 19). También de este autor, las diferentes concepciones sobre organización permiten entender un conjunto de características que la definen en su conjunto, tales como:

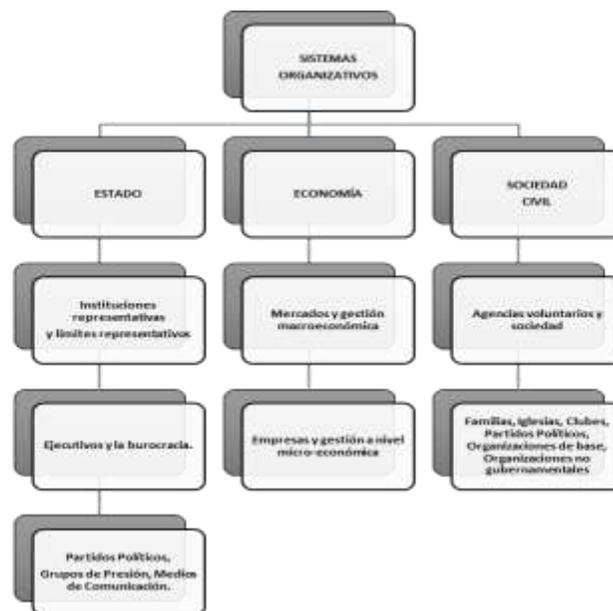
- a) La organización busca lograr objetivos comunes a partir de la coordinación y estructuración de roles y funciones dentro de sus estructuras.
- b) La división de roles y la especialización refuerzan el criterio: Mientras más especializadas y distribuidas estén las funciones en sus miembros más efectivas y eficaces serán las metas propuestas.
- c) La integración de todos los elementos dentro de la organización es posible a partir de una jerarquía de roles preestablecida.
- d) Se requiere de un núcleo o célula compuesto por sus integrantes o miembros, que forman parte del equipo de trabajo, donde reside su eficiencia y capacidad de aprendizaje organizacional.

A la organización se le puede definir como un conjunto complejo integrado de grupos e individuos, en torno a criterios diversos como la política, la religión, la sociedad y cuyas relaciones se encuentran jerarquizadas y determinadas a partir de instituciones, compuestas por leyes, reglas, normas, convenios o contratos, que les otorgan estructura y sentido.

### 1.2.2. Clasificación de organizaciones

La organización ha sido abordada desde diferentes enfoques y clasificaciones<sup>10</sup> debido a la heterogeneidad de las sociedades y a su entorno. Considerando los objetivos aquí planteados se abordará la clasificación de Brett (2001) la cual se muestra en la ilustración 3. La misma ha sido seleccionada por contener una estructura consecuente con las organizaciones que a lo largo de este trabajo se analizan. A partir de este enfoque, la existencia de diferentes tipos de organizaciones se justifica por la necesidad de satisfacer múltiples necesidades: sociales, políticas, materiales y espirituales.

Figura 6. Tipos de sistemas organizativos



Fuente: Elaboración propia basado en la clasificación de Brett (2001)

<sup>10</sup> En este sentido, Parsons (1990) establece cuatro tipos de organizaciones: de producción, organización política, organización integrativa y organización para el mantenimiento de patrones.

De este modo, los diferentes modelos políticos, basados en la competición, coordinación y cooperación han desarrollado lo que Brett (2001) califica como tres diferentes sistemas o grupos de control y rendición de cuentas, ubicados en el Estado, la Economía y la Sociedad Civil. De estos tres sistemas el Estado el de mayor relevancia para la investigación lo constituye el Estado. Del mismo surge una subcategoría integrada por instituciones representativas, ejecutivos y burocracias, partidos, control legal y judicial- comprende las instituciones representativas, cuyo objetivo principal radica en asegurarse que el gobierno sirva a la ciudadanía por encima de los intereses de las élites económicas y políticas y utiliza los impuestos como forma de lograr el equilibrio de intereses y de ejercer su poder; y los ejecutivos y las burocracias, quienes tienen en cuenta los roles de los políticos para hacer leyes, de los funcionarios para administrar su función y la de los tribunales y el sistema legal para tomar decisiones vinculantes. De esta manera le conceden valor a la creación de un sistema judicial eficiente, que les permite lograr tanto la estabilidad de un Estado como su legitimidad. La subcategoría de partidos políticos, grupos de presión y medios de comunicación surge además de la necesidad de controlar procesos políticos y administrativos directamente, lo que se logra a través de los programas políticos, de los grupos de presión independiente y de los medios de prensa que consolidan la democracia y la participación de diferentes actores.

### 1.2.3. Elementos esenciales de una organización

El análisis de los componentes de la organización permitirá comprender la configuración y trascendencia de un marco organizacional determinado. Vergara (2010) considera cuatro elementos claves de una organización: a) estructura, b) seres humanos que

la integran y operan (denominados a efectos de este trabajo agentes pasivos y activos)<sup>11</sup>, c) las decisiones que se toman y d) el entorno o contexto dentro del cual existe la organización.

Figura 7. Elementos claves en una organización



Fuente: Modelo propio basado en la clasificación realizada por Vergara (2010,23-35)

## Estructura

La estructura se considera el primer elemento que atrajo la atención de analistas de las organizaciones como Weber (1924) y Perrow (1985), quienes se concentraron en las formas de autoridad y en los procesos de trabajo. Weber (1924) la analiza a partir estructuras jerárquicas y preestablecidas en las organizaciones como las burocracias, donde las responsabilidades están plasmadas en los manuales de operación y reglamentos internos y donde sus principales actores son los burócratas, es decir, funcionarios públicos con una carrera de por vida, cuya selección y promoción se realiza con base en su conocimiento técnico y especializado. La principal función de estos cuerpos burocráticos es encontrar el camino más adecuado para alcanzar los objetivos que los políticos se plantean como metas

<sup>11</sup> La categoría de elemento humano o factor humano, como lo denomina Vergara (2010), nos parece simplista, ya que en la organización los individuos se convierten en agentes dentro de estas, pueden ser activos o pasivos y en algunas ocasiones pueden jugar ambos roles. La organización no existiría sin el accionar de sus actores, por eso a efectos de esta investigación se denominan agentes porque sin importar su rol son los promotores de la actividad organizacional.

de sus administraciones. Perrow (1985) aporta un nuevo enfoque, puesto que asimila la estructura de las organizaciones a la estructura ósea del cuerpo humano, considerándola de esta forma como el soporte del que se sostiene y desprenden los demás elementos de la organización.

Agentes (activos y pasivos)

Si bien Weber (1924) aborda el componente humano en sus trabajos sobre la teoría organizacional, limitan el papel de los obreros o empleados de las organizaciones a una actuación automática, sin considerar individualidades, habilidades, necesidades e ideologías. Barnard (1938) remarca la importancia de analizar este elemento desde dos vertientes principales: el liderazgo y la existencia de una estructura “informal” en la organización. Al respecto Vergara (2010, 24) abunda:

Los seres humanos traen su subjetividad a la organización, y evidentemente esto afecta de alguna manera su funcionamiento. Considerar el elemento humano nos abre otra dimensión de la vida organizacional. Ya no se trata de diseñar y operar estructuras organizacionales, sino de lidiar con la incertidumbre de los seres humanos, sus sentimientos, personalidades e ideologías [...] le dan energía a la organización, la impulsan al movimiento, a la adaptación y al cambio.

No se puede, por tanto, considerar a la organización como un conjunto estático e inamovible, puesto que aún en organizaciones con estructura similar la subjetividad de los agentes que la integran las convierte en organizaciones totalmente diferentes (Vergara

2010). En este sentido, tanto el liderazgo como las estructuras “informales” contribuyen a la idea de cambio en el entorno organizacional.

El liderazgo es analizado por Vergara (2010) como “la capacidad que tienen algunos individuos de inspirar confianza a otros y de dirigirlos en la búsqueda de los objetivos de la organización” (2010, 25). Por su parte, Barnard (1938) expresa que la tarea principal del líder es formar y alentar redes de cooperación dentro de la misma, saber combinar los intereses individuales con los de la organización. Vergara (2010) también concibe a las estructuras informales como “el conjunto de comportamientos que los seres humanos generan poco a poco al interactuar entre ellos con base en las reglas y normas de la estructura formal” (2010, 26). Es decir, la organización, se nutre de la personalidad de los agentes que la componen, los agentes de la organización con su subjetividad provocan que la organización a menudo se aleje de la estructura que le dio origen, lo que ocasiona una estructura informal, condicionada, que no está normada o regulada por la estructura formal, pero que con frecuencia influye en ella y la modifica.

## Decisiones

En el estudio del componente decisional dentro de la organización Simon (1947), Perrow (1985), March y Olsen (1989), combinan en un solo elemento los dos componentes ya expresados, la estructura organizacional y los agentes, a través de tres criterios: rutinas, racionalidad limitada y satisfacción. Las rutinas organizacionales descansan en las reglas y procedimientos de la organización, representan la forma en que ésta se pone en marcha y tienen como principal objetivo la búsqueda de certidumbre (Vergara 2011).

Por otra parte, la racionalidad limitada surge del modelo de igual nombre, en el que el comportamiento organizacional se asemeja al proceso decisorio en un jurado y fue desarrollado por Simon (1947). En este modelo organizacional el individuo carece de voz propia, pues “la organización quita al individuo parte de su autonomía decisoria y la sustituye por un proceso organizativo de toma de decisiones” (1947, 10), es decir, en el proceso decisorio de la organización el individuo pierde su subjetividad convirtiéndose en un ente colectivo.

El modelo de racionalidad limitada rompe con el esquema tradicional de decisión en la búsqueda de alternativas óptimas y según Simón (1947) consideraba los siguientes supuestos:

- a) Se conocen todas las preferencias, es decir, se sabe lo que cada uno quiere.
- b) Se identifican todos los cursos de acción posibles y se construyen sus consecuencias.
- c) Se evalúa cuál de esos estados es el más cercano a nuestras preferencias.
- d) Se decide.

Simon (1947) desarrolla otros supuestos que rompen con el esquema tradicional y que toman en cuenta lo impredecible del comportamiento humano. De esta forma se concibe una variante de racionalidad -denominada por él como limitada - que conduce a resultados satisfactorios en vez de óptimos, a partir de la cual el proceso decisorio se explica como sigue:

- a) Se conocen las preferencias, es decir, se sabe lo que se quiere.
- b) Se identifica un número limitado de alternativas y se construyen sus consecuencias.

c) Cuando se encuentra un estado futuro que resulta “satisfactorio” se toma la decisión.

A partir del análisis de la racionalidad limitada, la satisfacción se convierte en la meta a alcanzar en la toma de decisiones dentro de una organización. La idea de algo satisfactorio viene de la intuición sobre los mecanismos que regulan la distribución de la atención en los niveles directivos de una organización.

La falta de certeza en los procesos organizacionales derivados del componente humano hace que no se busquen resultados óptimos sino solamente satisfactorios. En otro sentido, el entorno es parte esencial dentro del proceso decisional, pues permite comprender el funcionamiento interno de la organización. Es decir, para hacer funcionar a una organización se requiere un conjunto de factores económicos, sociales, actores especializados, información, servicios, entre otros. Siendo estos factores que determinan decisiones satisfactorias y limitadas.

#### Entorno y redes organizacionales

Una red organizacional es considerada como un grupo de organizaciones que se conforma alrededor de una creencia, política pública, asunto de interés social o religioso (Vergara 2010). Esta agrupación permite que tanto las políticas como las decisiones dentro de estas redes sean decisiones colectivas, lo que conduce además al desarrollo de una “cultura”, es decir, se transmite hacia otras organizaciones y colectividades la forma de ver el mundo y de tomar decisiones. Las organizaciones que se integran en esta red colectiva van a la vez interiorizando las prácticas y modificando su entorno organizacional a partir de dicha influencia (Vergara 2010).

En esencia, la organización constituye parte central de la sociedad puesto que la estructura, la organiza y disminuye la incertidumbre en el entorno organizacional. A partir de las categorías que la integran, tales como rutinas, agentes, líderes y decisiones, la teoría organizacional se configura como un enfoque que permite el análisis del proceso de toma de decisiones y la configuración de organizaciones e instituciones contemporáneas desde una óptica diferente, considerando elementos como el entorno, los recursos, el tiempo e incluso la subjetividad de los actores y agentes.

#### 1.2.4. Sobre la legitimidad institucional

La legitimidad o credibilidad es uno de los requisitos para alcanzar calidad<sup>12</sup> en las instituciones y se considera un factor clave para determinar la eficacia del marco institucional (Alonso y Garcimartín 2013). Su importancia radica en que constituye un elemento indispensable para garantizar la supervivencia de las organizaciones. Constituye además un mecanismo que garantiza la supervivencia y permanencia en el tiempo de las organizaciones, pues les permite obtener control sobre las estructuras sociales y normativas que definen su existencia y acceder a los recursos e influencias necesarias para su desenvolvimiento.

En este apartado se presenta la legitimidad institucional abordando un bosquejo conceptual del término, un análisis de su importancia para las instituciones actuales y un

---

<sup>12</sup> Se definen cuatro criterios o condicionantes que determinan la calidad institucional (Alonso y Garcimartín 2013). El primero, denominado eficiencia estática, es medida por la capacidad que posee una institución para promover equilibrios que disminuyen o eliminan las posibilidades que ofrece la frontera tecnológica en la que operan los agentes. El segundo criterio -que será abordado con más detenimiento- se considera como legitimidad o credibilidad, la cual es medida por la capacidad de la institución para trazar contratos intemporales creíbles. El tercer criterio tiene que ver con la seguridad, o la predictibilidad, la cual se mide por la capacidad de reducir la incertidumbre que conlleva la interacción humana. Y el cuarto criterio tiene que ver con la adaptabilidad o eficiencia dinámica, medida según la capacidad de las instituciones para anticiparse a los cambios de la realidad social.

análisis general de otras categorías que se desprenden de la legitimidad como el isomorfismo institucional y la imparcialidad.

#### Diferentes enfoques conceptuales

El primer acercamiento teórico al término se hizo desde la sociología institucional y en voz de Weber (1946), quien la analiza como resultado de la conformidad con las normas socialmente establecidas y las leyes gubernamentales. Uno de los usos más comunes dentro de la literatura y teoría institucional ha sido analizar la legitimidad como herramienta para estudiar los procesos o prácticas organizativas (Meyer y Rowan 1971; DiMaggio y Powell 1983; Scott 1995). Autores como Ashforth y Gibbs (1990) desarrollan las opiniones del ya referido Scott (1995) al analizarla como la alienación de la organización a normas preestablecidas y a una determinada cultura. Otros autores como DiMaggio y Powell (1991) establecen que la legitimidad es una relación lógica entre los valores, normas, y expectativas de la sociedad con las actividades y los resultados de la organización. Por otra parte, Berger y Luckman (1967, 93) consideran que el orden institucional puede ser explicado desde las funciones de la legitimidad, a saber dos: exponer el orden institucional otorgando validez a sus significados objetivados; y justificar el orden institucional dándole una dignidad normativa a sus prácticas indispensables.

Un elemento de importancia en materia de legitimidad lo constituyen las fuentes de legitimidad. Éstas son consideradas por Meyer (1983,201) como “aquellos que tienen la capacidad de movilizar y hacer frente a las organizaciones”, analizándola no en términos de poder, sino en términos culturales. Por otra parte, Dornbush y Scott (1975) consideran a las fuentes de legitimidad como aquellos grupos que otorgan legitimidad a las organizaciones,

que tienen lugar cuando las actividades de la organización se ajustan a las políticas y normas socialmente aceptadas, y que no están restringidas a un grupo concreto de personas. Apoyando estas ideas, Ruef y Scott (1998) consideran como fuentes de legitimidad a los grupos internos y externos que actúan y se desenvuelven en las organizaciones, y quienes tienen en su haber la observación y evaluación de la legitimidad. La importancia de poder reconocer e identificar correctamente cuáles son esas fuentes en una organización o en un sector de actividad radica en que se pueden, de esta forma, desarrollar acciones dirigidas a favorecer la aceptación de su actividad y así mejorar su inserción en diferentes contextos.

### Tipos de legitimidad

La legitimidad, derivada del contexto institucional, se clasifica en tres grupos: cognitivas, normativas y reglamentarias (Scott 2010). Esta clasificación parte de que las instituciones legitimadas se transmiten a partir de elementos establecidos como la cultura, las rutinas y las estructuras organizacionales, es decir, “autoridades” políticas o culturales las consolidan socialmente, y de esta manera las convierten en modelos del saber-hacer, esto es, las legitiman.

Figura 8. Fases de la legitimidad institucional



Fuente: Modelo propio basado en el modelo de Díez Martín *et. al.* 2010

El modelo consignado en la ilustración 5 refleja los elementos principales que contribuyen a la conformación o existencia de la legitimidad. Parte de un modelo expresado por Diez Martín *et al.* (2010) y puntualiza el proceso de una organización legitimada, o sea, a partir de los diferentes tipos de legitimidad y en dependencia de su estructura. Como veremos más adelante, la legitimidad, según clasificación de Scott (2010), puede ser pragmática, moral o cognitiva. Con independencia del tipo de legitimidad que posea una organización, ésta le garantiza obtener recursos, lo que a su vez le garantiza la supervivencia y el crecimiento de factores como la credibilidad que permiten ganar, mantener y reparar esta legitimidad. Suchman (1995) plantea tres categorías de legitimidad, las que se desarrollan a continuación en las siguientes secciones.

#### Legitimidad pragmática

Se basa en el entorno donde se desenvuelve la organización, esto es que a partir de las relaciones que se establecen en el entorno de la organización se establecen relaciones de poder, donde son los grupos de poder o de presión los que toman el control de la organización debiendo esta responder a sus intereses. Se establece de esta manera una relación de poder-dependencia. Es decir, las organizaciones ganan legitimidad cuando demuestran y comparten los intereses objetivos de sus grupos de interés (Diez Martín *et al.* 2010).

#### Legitimidad moral

Conlleva una evaluación de las normas que rigen las actividades de la organización (Parson 1960 citado por Diez Martín *et al.* 2010). Cuestiona la actividad, el hacer de la organización. Tiene lugar cuando se adecúan los intereses de la organización a los valores y a lo esperado

por los grupos de interés. En ese sentido considera Diez Martín *et al* (2010) que las organizaciones ganan legitimidad cuando demuestran y comparten los valores y creencias de sus grupos de interés.

#### Legitimidad cognitiva

Es considerada por Suchman (1995) como acciones que simplifican y contribuyen a la toma de decisiones. Parte de la comprensión de las normas y es elaborada por profesionales. Una organización demuestra su aceptación en la medida que desarrolla métodos, modelos, prácticas, supuestos, conocimientos, que son reconocidos por los profesionales y expertos donde opera (Aldrich y Fiol 1994; Hunt y Aldrich 1996 citados por Diez Martín *et al* 2010) En este sentido, las organizaciones ganan legitimidad cuando se comprometen y desarrollan métodos, prácticas, ideas, entre otros que están ampliamente aceptadas por los profesionales y científicos del sector. Si bien la legitimidad pragmática es de más difícil desarrollo y alcance que los otros tipos de legitimidad, una vez desarrollada es más segura y sostenible (Diez Martín *et al* 2010).

#### Estrategias para ganar legitimidad

Otro elemento a analizar en materia de legitimidad lo constituyen las estrategias para adquirirla, las que van más allá de seguir normas, creencias o reglas (Meyer y Rowan 1971; Powell y DiMaggio 1983) sino que buscan diferentes alternativas que les permita modificar la cantidad de legitimidad que poseen (Scott 1995; Suchman 1995).

Suchman (1995) plantea tres líneas de actuación dentro de las organizaciones: estrategias para ganar legitimidad, estrategias para mantener la legitimidad y estrategias para recuperar la legitimidad perdida. Las organizaciones pueden, a partir de esta reflexión,

adquirir, conservar o, incluso, reparar su legitimidad (Martín *et al.* 2010). En este documento se abordarán sólo las dos primeras estrategias por estar más en consonancia con los objetivos aquí propuestos.

Para ganar legitimidad, a criterio de Suchman (1995), se establecen tres líneas de actuación. En primer lugar se consideran los esfuerzos de la organización para unirse a lo establecido en el entorno de la organización. Esta estrategia, identificada como conformidad, parte de la premisa de que las organizaciones en su búsqueda de legitimidad, deben ubicarse dentro del sistema social preestablecido, e imitar las formas organizacionales que se consideran legitimadas. Esta estrategia consiste en seguir las reglas sociales de las organizaciones con suficiente legitimidad sin cuestionarlas, modificarlas o transgredirlas (Ximmerman y Zeitz 2002).

En segundo lugar, la línea de actuación identificada como selección considera los esfuerzos de la organización para escoger un público que apoye las prácticas de la organización entre múltiples entornos. Esta se origina cuando los agentes de la organización se resisten a realizar cambios en la misma y utilizan este tipo de estrategia para elegir el entorno más favorable como forma de garantizar la legitimidad de dicha organización, evitando así realizar cambios significativos.

En tercer lugar, a partir de la línea expresada como modificación, se consideran los esfuerzos de la organización para transformar la estructura del entorno, originando con ello un nuevo entorno y nuevas creencias. Ésta deriva de la acción de los directivos o agentes organizacionales que buscan e innovan nuevas maneras de realizar cambios en el entorno. En este sentido, Oliver (1991) la describe como un intento determinado y oportunista para captar, influenciar o controlar las presiones institucionales y las evaluaciones de la sociedad.

Otra categoría de análisis pertinente para este trabajo son las estrategias que se requieren para mantener la legitimidad. Estas estrategias, analizadas también por Suchman (1995) son dos: estrategia de vigilancia y estrategia de protección. En el caso de la primera, la vigilancia tiene como principal objetivo fortalecer la organización y que ésta sea capaz de reconocer las reacciones del público y pueda observar los cambios del entorno. Debido a la variabilidad del comportamiento al interior de las organizaciones, este puede no ser el más deseado por la sociedad o puede verse alterado y además pueden cuestionarse las formas de actuar de la organización, esta estrategia determina que el comportamiento de la organización sea acorde a los principios y reglas de la sociedad donde se desenvuelve. La estrategia de protección, por otra parte, intenta no disminuir el grado de legitimidad alcanzado por una organización. Dicho de otra manera, esta estrategia es necesaria puesto que existe la tendencia que, una vez que la organización haya alcanzado cierta legitimidad, sus miembros relajen su comportamiento y vigilancia sobre las mismas (Diez Martín *et al.* 2010).

Vistos los planteamientos anteriores, la importancia del análisis de la legitimidad institucional parte de tres razones. En primer lugar sirve de base para la toma de decisiones. En segundo lugar porque es capaz de aunar criterios a su favor, debido a que las personas se guían por el criterio de organizaciones que creen legitimadas (Zelditch 2001) y en tercer lugar porque es capaz de generar un sentimiento de compromiso en las personas, logrando que las organizaciones con mayor nivel de legitimidad puedan obtener el consentimiento voluntario de agentes externos (Tyler 2006).

Otro elemento que justifica la importancia del acercamiento teórico a esta categoría es que permite comprender el crecimiento y la supervivencia de las organizaciones (Zimmerman y Zeitz 2002), convirtiéndose de esta manera en un requisito esencial que

determina su éxito o fracaso, un aspecto fundamental en el desempeño de las mismas (Hunt y Aldrich 1996). A su vez, se establece como criterio de legitimación institucional la consonancia con las normas, reglas y creencias dentro del sistema social al que pertenecen, siendo este el requisito necesario para considerarlas deseables y aceptadas por su entorno (Martín *et al.* 2010).

El hecho de que una organización goce de legitimidad le garantiza el acceso a recursos<sup>13</sup> de diversa índole como inversores, clientes, proveedores, distribuidores, autoridades y empleados; es decir, el contar con mayor nivel de legitimidad les dará la oportunidad de obtener mayores recursos o beneficios (Martín *et al.* 2010). A esto se le suma que es un elemento trascendental en la comprensión del esquema organizacional, la imagen o impresión que proyecte una organización, puesto que le es importante no sólo poseer legitimidad, sino además dar la impresión o la apariencia de estar legitimada.

En sentido negativo el no poseer legitimidad causa la pérdida de la confianza en las organizaciones, convirtiendo, por ende, en nulo su reconocimiento por parte de la sociedad. Vanhonacker (2000) describe estos efectos como desahucio social, mientras que Martín *et al.* (2010) agregan además consecuencias como el fracaso organizativo derivado de la presión social ejercida sobre los gobernantes, la pérdida de credibilidad y la limitación de acceso a recursos.

---

<sup>13</sup> Esta idea es defendida por otros autores como Baum y Oliver (1991) para quienes la legitimidad constituye un elemento imprescindible en la organización, pues condiciona los recursos que le permitirán a ésta sobrevivir y crecerse por encima de otras organizaciones menos legitimadas.

### 1.2.5. Isomorfismo institucional

Uno de los conceptos o elementos que permiten la supervivencia o permanencia de las organizaciones y del que se sirven las estructuras organizacionales como forma de ganar legitimidades es el de isomorfismo o mimetismo (Suchman 1995). Este concepto aporta la base teórica para la comprensión de la *replicabilidad* de prácticas exitosas en materia de innovación gubernamental en transparencia en el panorama institucional sonoreño, lo que permite comprobar una de las hipótesis planteadas en este trabajo: existen actores y una estructura institucional en Sonora que contribuye a la existencia en el panorama político de prácticas exitosas, que son independientes de la voluntad de los gobernantes, y elimina a su vez la incertidumbre institucional y los peligros que de esta se derivan.

El isomorfismo institucional que permite la *replicabilidad* de las organizaciones legitimadas, evita la incertidumbre organizacional y, de esta forma, garantiza que éstas se hagan de un nombre, reputación y estabilidad financiera. Por otra parte, Martín *et al.* (2010) agrega la posibilidad que poseen las organizaciones legitimadas de permanecer en el tiempo. A criterio de Gómez (2009) el isomorfismo institucional se produce a partir de que las acciones sociales, dentro y fuera de las organizaciones, no siguen siempre un criterio de eficiencia y eficacia racional. Pasado un tiempo muchas estructuras, prácticas y procesos en las organizaciones se dan por isomorfismo, o por reproducción mítica y ceremonial de la práctica institucionalizada (Powell y DiMaggio 1983; Meyer y Rowan 1977). Se argumenta de tal manera la trascendencia del isomorfismo institucional debido a que la existencia y vigencia de muchas organizaciones se explica por la legitimación que ellas y los agentes en su interior consiguen, antes que por su eficiencia, en sentido económico (Powell y DiMaggio 1999).

Di Maggio y Powell (1983) analizan el extremo de los sistemas de creencias y los esquemas culturales impuestos o adoptados por actores individuales y organizaciones. Estos plantean el isomorfismo como una cualidad de las organizaciones que les permite enfrentar la incertidumbre mediante la imitación de las formas en que otras organizaciones, que se enarbolan como modelo, hacen las cosas. De esta manera buscan conseguir un status, puesto que la imitación que realizan de las organizaciones consideradas como las más legitimadas, las reconoce como las de mayor éxito.

#### 1.2.6. Imparcialidad institucional

La imparcialidad institucional es un valor sobre el cual descansa la legitimidad en conjunto con la justicia y la eficacia (Nathan 1989). Este principio constituye uno de los elementos que garantizan el buen funcionamiento de estructuras organizacionales como los jurados. Por lo tanto, constituye uno de los principios de mayor trascendencia en la comprensión cabal del premio objeto de este trabajo, convirtiéndose en principio necesario a la hora de argumentar la composición del jurado, permite a su vez explicar los lineamientos y objetivos que regula el proceso de toma de decisiones. Considerada como una de las principales virtudes de las instituciones públicas la imparcialidad institucional es un valor que contribuye a la legitimidad institucional (Aguilar 2013).

La imparcialidad parte a su vez del análisis que se tiene al interior de toda organización, de cuánto beneficio o desventaja traerá consigo una decisión o una actitud organizacional determinada. Este análisis, muchas veces subjetivo, ha dado lugar a dos categorías o factores que determinan las decisiones o el comportamiento organizacional. Una de estas categorías, denominada costes de transacción, es de relevancia para los temas

aquí tratados porque aunque ha sido abordada como categoría económica está presente en la cotidianeidad de las organizaciones y contribuye a legitimarlas. Según Allen (1991), los costes de transacción son aquellos recursos usados para establecer, mantener e intercambiar los derechos de propiedad, o sea, la suma de costes requeridos para llevar a cabo la “función de transacción” (North y Wallis 1994,612).

En otras palabras, los costes de transacción determinan que toda organización, al fundarse, desarrollarse y consolidarse, mediante acuerdos y contratos que pueden ser formales e informales, sopesen o consideren los riesgos o las ventajas que implica afiliarse a una determinada decisión o a un determinado acuerdo. Lo que implica además que estos costes de transacción no solamente existen cuando se realizan transacciones económicas (Williamson 1981) sino que coexisten en cualquier tipo de ambiente o transacción, existiendo una amplia categoría de éstos como costes de información y de investigación, costes de negociación y decisión, costes necesarios para hacer que las partes cumplan los contratos (Dahlman 1979). Este es un concepto considerado como negativo, a criterio de Gert (1995) desde un punto de vista formal, limita el pensamiento a determinar que no seamos parciales, o sea, que nuestras acciones no tengan en cuenta a quién o a quiénes benefician o perjudican, implica por tanto que el trato al interior de la organización debe ser a todos por igual (Aguilar 2013). La otra categoría, también enmarcada dentro del Nuevo Institucionalismo Económico, pero no perteneciente de forma exclusiva a este marco, es la de aversión al riesgo, o sea, el miedo subjetivo interno de cada individuo, haciendo de esta manera que actuemos y seamos excesivamente prudentes, derivado esto de la elevada e instintiva aversión al riesgo que poseemos (Arruñada y Vázquez 2013).

Por otra parte, el diseño institucional imparcial parte de dos principales elementos: la primera tiene que ver con la toma de decisiones y la segunda con qué información se

cuenta para tomar la decisión. A criterio de Aguilar (2013), que abunda en este sentido, existen dos posiciones a la hora de tomar una decisión: desde primera persona, cuando la persona que toma la decisión es la persona afectada; o desde una tercera persona, cuando la decisión es tomada por una persona no afectada.

Otra cuestión en la toma de decisiones es la información con que cuentan quienes las toman, si al recibirla es completa o incompleta. A simple vista la decisión más imparcial requiere la totalidad de la información. Cuando además quienes están involucrados, quienes son los actores, conocen los pormenores de la misma, los resultados y acciones a su disposición (Ostrom 2005) se ubican en una visión ideal. Pero en la práctica la toma de decisiones muchas veces no puede contar con la información completa por límites de tiempo, recursos, espacio, entre otros, lo que a su vez conlleva a la elección o decisión racional a la hora de decidir. En ésta no se conoce toda la información, sino que con la que se tiene hay que escoger la decisión más óptima y adecuada a los marcos preestablecidos en la organización. En caso de que los participantes carezcan de información total o parcial se dice que su información es incompleta. Parafraseando a Aguilar (2013) el papel de los jueces y árbitros en la toma de decisiones es las de espectadores imparciales que consideran al momento de decidir la información con la que cuentan. Este proceso de toma de decisiones por parte de jurados o comités se ha denominado como imparcialidad colectiva Aguilar (2013). Aunque se trata de un procedimiento en tercera persona, son éstas las que tienen que tomar una decisión imparcial.

El autor referido *supra* aporta al análisis posterior de esta investigación al realizar un acercamiento a los jurados del sistema judicial norteamericano. Considera que la trascendencia de este grupo se debe a que permite apreciar la imparcialidad colectiva en un doble sentido: por una parte se requiere que la decisión sea imparcial mediante un proceso

colectivo de decisión; mientras que por otra parte se pretende que el jurado represente de forma imparcial a la población. La composición del jurado para decidir de manera efectiva debe ser, en materia de composición social, heterogénea y representativa de todos los sectores de la sociedad (Herman 1993). El análisis institucional de los jurados y la naturaleza imparcial, o no, de sus decisiones debe prestar especial atención al problema de quién participa y una vez resueltas otras cuestiones (como posiciones, acciones y posibles beneficios) resultan más sencillas (Aguilar 2013).

Los terceros involucrados en los que se apoyan los actores de las decisiones imparciales juegan un papel esencial en el ámbito organizacional. Pueden ser técnicos o ayudantes, aunque la decisión es un producto individual, es considerada como herramienta que contribuye a reforzar la imparcialidad en las decisiones y evitar sesgo en ésta. Debe haber una institución que vigile el procedimiento y seleccione con criterios rigurosos e imparciales la existencia de terceros observadores que vigilen a otros observadores jueces, árbitros y comités- para que no se desvíen de la senda de la imparcialidad, lo cual es un riesgo muy frecuente.

En este apartado el análisis de la legitimidad parte de su importancia tanto para el éxito como para el fracaso de las organizaciones. Constituye uno de los elementos esenciales de la organización ya que determina no sólo los recursos a los que tendrá acceso, sino también su supervivencia. Se pueden considerar como fuentes principales de éstas la existencia de grupos internos y externos que la garantizan a partir de rutinas o ejercicios de *replicabilidad*, este isomorfismo institucional, determina que no haya incertidumbre en la toma de decisiones y que se garantice la propia legitimidad.

Lo anterior, en conjunto con valores como la imparcialidad institucional, realza la importancia de la legitimidad en las instituciones, ya que es esta categoría la que determina

que las decisiones se tomen con criterios de igualdad, y por ende la misma decisión para todos. Esta imparcialidad presente, sobre todo en instituciones específicas como jurados, comités, entre otras categorías, está determinada subjetivamente por los costes de transacción o la determinación de los costes sociales, económicos y ventajas o desventajas de diversa índole que se encuentran implicados a la hora de tomar una decisión por cualquiera de las estructuras mencionadas.

Sin lugar a dudas, la legitimidad es un concepto que aborda muchas subcategorías de análisis que la enriquecen y la hacen imprescindible en el ambiente institucional. Constituye una de las bases más importantes para explicar el Premio a la Innovación en Transparencia. Sirve la misma para profundizar en las motivaciones que conducen a la participación de las entidades y actores en el proceso del certamen objeto de esta investigación, lo que justifica su permanencia desde el año 2011. La legitimidad de las organizaciones convocantes refuerza la propia credibilidad de dicho premio y de las instancias premiadas. Por otra parte, el análisis del isomorfismo que se genera en las instituciones sonorenses premiadas conducirá a la reflexión sobre si constituye una práctica aprendida por las mismas, de tal manera que éstas ya “conocen” cómo ganar el premio, lo que obliga a una mirada a la estructura del mismo y a los principios por los cuales se rigen tanto el Comité Académico como los Jurados que determinan los ganadores, siendo trascendental la imparcialidad institucional que debe regir dicho certamen.

## CAPÍTULO II. ESTUDIO COMPARADO DE PREMIOS A LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL

La innovación en los gobiernos es un tema persistente desde mediados de la década de los años noventa del siglo pasado (Muñoz 2004). A pesar de los obstáculos, la ausencia de recursos, credibilidad o apoyo necesario para impulsar una innovación, los servidores públicos encuentran y siguen en la búsqueda de nuevas alternativas que permitan generar valor público (Borins 2014). En este contexto los premios a la innovación constituyen mecanismos apropiados por las administraciones públicas contemporáneas para visibilizar y focalizar experiencias innovadoras replicables. Los mismos han sido definidos por Straface (2004,3) como:

Denominación genérica que engloba una multiplicidad de iniciativas con tres objetivos principales: celebrar, publicitar y promover iniciativas que sean creativas y que expresen las mejores prácticas existentes en el ámbito gubernamental, las cuales se encuentran intrínsecamente ligadas a los objetivos principales de estos programas que es el de mejorar la imagen del sector público y replicar las mejores prácticas .

Las experiencias derivadas de estos programas se convierten en una guía de aprendizaje sobre el comportamiento interno de las instituciones, las fortalezas, debilidades de las mismas y aspectos a potenciar. En este sentido, parece haberse encontrado en este tipo de certamen, la fórmula para fomentar la innovación en diferentes áreas de la gestión

pública. Un factor relevante en este tipo de iniciativas es la composición de las instituciones que las convocan pues determina su clasificación en: programas no gubernamentales- representados por organizaciones no gubernamentales e instituciones privadas- y programas gubernamentales -cuyo apoyo e iniciativa proviene del gobierno y otras instituciones públicas- (Straface 2004).

#### 2.1. Estados Unidos de América: Innovation in American Government Awards (IAGA):

Este certamen, *Innovation in American Government Awards* (IAGA), fue fundado en 1986 a partir de una alianza entre la Fundación Ford y la Escuela Kennedy de Gobierno, perteneciente a la Universidad de Harvard, y constituye un referente en la región (Borins 2016). El hecho de ser un programa potenciado por organizaciones no gubernamentales e instituciones privadas lo dotan de determinadas particularidades que serán analizadas a lo largo del epígrafe.

El surgimiento de este tipo de programas en Estados Unidos de Norteamérica se debe a cambios propios en la gestión pública norteamericana en 1990 que apuntaron a la búsqueda de soluciones innovadoras para los problemas públicos y al reconocimiento de actores innovadores, factores que han modificado a lo largo del tiempo la configuración del certamen. En este sentido y parafraseando a Borins (2016) como elementos catalizadores de cambios en la configuración del premio se pueden señalar el crecimiento notable de la colaboración interorganizacional; modificación de aspectos como el financiamiento y la propia estructura organizacional de las innovaciones; cambios en la agenda de la innovación, lo que se evidencia en cada una de las seis áreas principales de políticas

públicas<sup>14</sup> utilizadas por el Premio a las Innovaciones Gubernamentales; además del aumento del interés en el sector público por fomentar la innovación, que se percibe en la atención que reciben los premios y los innovadores por parte de los medios de comunicación.

Entre los principales objetivos del IAGA está el reconocimiento, la promoción y la disseminación tanto de programas innovadores, como de políticas y prácticas con valor para la gestión pública, lo que contribuye a la *replicabilidad* y al reconocimiento de las mejores prácticas. De esta forma, se reconoce como rasgo común de este tipo de certamen que permite visibilizar los esfuerzos estatales por mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y en consecuencia recuperar la confianza en la gestión de las instituciones de gobierno (*Award Program 2017*). Una muestra de lo anterior es el auge que ha tomado el certamen y la fuerza de convocatoria alcanzada, considerando que desde el inicio de este galardón han participado más de 27 000 programas de los cuales, alrededor de 500 iniciativas han recibido financiamiento (*Award Program 2017*).

El IAGA dista de ser un concurso tradicional ceñido a otorgar un reconocimiento. A través de actividades como la creación de una base de datos de innovaciones, estudios de casos, foros de políticas y herramientas para difundir las innovaciones exitosas permite que sea identificado en la sociedad norteamericana como un laboratorio de buenas prácticas (*Award Program 2017*).

---

<sup>14</sup> Las áreas a las que se refiere el Premio a las Innovaciones Gubernamentales se subdividen en iniciativas de transporte, infraestructura y ambiente; desarrollo comunitario y económico; justicia criminal y seguridad pública; servicios de salud y sociales; educación y capacitación y por último gestión y gobernanza (*Award Program 2017*).

### 2.1.1. Procedimiento de aplicación

El proceso de aplicación es el primer paso para concursar. Cada elemento que lo compone sirve de filtro o de proceso de “depuración” para asegurar que los programas participantes cumplen con los requisitos establecidos. A continuación se presenta un breve esquema que resume el proceso de aplicación que tiene lugar en este concurso.

Figura 9. Procedimiento de Aplicación (IAGA):EE.UU



Fuente: Modelo propio basado en Borins (2016)

El proceso para participar en el IAGA comienza con el registro en línea de los aspirantes al mismo. Asimismo se establecen dos tipos de cuestionarios de solicitud que corresponden a los dos principales momentos del premio. El primer cuestionario, forma parte de la solicitud inicial, es de corta extensión y define las iniciativas participantes en base a los objetivos del programa. El segundo cuestionario, reservado solo para los

programas que resulten semifinalistas, es más extenso. La constancia en el tipo de preguntas que se formula en este último así como la persistencia en el tiempo permite un conocimiento más profundo sobre las innovaciones actuales y realizar comparaciones longitudinales (Borins 2016).

El cuestionario inicial se limita a pedir a los solicitantes elementos fundamentales y concretos de la iniciativa a concursar. El mismo abunda en aspectos elementales como un resumen de la innovación, un breve relato de su evolución y demanda pruebas de que cumple con los cuatro criterios de selección del certamen: novedad, efectividad, importancia y transferibilidad. El segundo tipo de cuestionarios, reservado a los semifinalistas, como ya se mencionó, es más profundo y detallado. Borins (2016, 89) refiere que se profundiza en cuestiones como:

- a) La naturaleza de la innovación y cómo se relaciona con la práctica previa;
- b) Un recuento detallado de su historia, incluyendo cómo inició, y su evolución;
- c) Obstáculos que se tuvieron que superar;
- d) Las medidas de sus resultados;
- e) Su presupuesto operativo;
- f) El lugar al que se transfirió la innovación;
- g) Reconocimientos y cobertura que recibió en la prensa

Este segundo cuestionario constituye una herramienta útil para conocer las buenas prácticas que se derivan de este tipo de arreglo institucional, puesto que permite desentrañar con más facilidad el proceso de innovación. Por otra parte presta especial atención a los orígenes de la iniciativa, a los recursos utilizados para hacerlo viable, y cómo fueron

medidos los resultados de la innovación. En dichos elementos se encuentran pautas metodológicas que permiten conocer qué tan innovador es el programa o proyecto solicitante. Este cuestionario permite el reconocimiento de las fortalezas, debilidades carencias de las innovaciones presentadas, además de la efectividad y la *replicabilidad* que tiene la misma en otros medios y contextos. En esencia, la importancia de este segundo cuestionario radica a criterio de Borins (2016, 89) en que “la amplitud de este grupo de preguntas proporciona una oportunidad única para la investigación a profundidad acerca de la naturaleza del proceso de innovación, el impacto de la innovación y la relación entre ambos”.

La Premiación tiene lugar en un evento público donde se reconocen las cinco mejores iniciativas de cada categoría. A las iniciativas ganadoras se les otorga: trofeo destinado a la institución, certificados para los integrantes del equipo, y derecho al uso del Sello Innovación en materiales de divulgación impresa o electrónica. Como parte del reconocimiento, los programas seleccionados pasan a componer el Banco de Soluciones y un Repositorio Institucional de la Escuela Nacional de Administración Pública con el objetivo de valorizar, difundir y divulgar la innovación en la gestión pública. En la premiación se consideran diferentes categorías como la innovación en procesos organizacionales en el Poder Ejecutivo Federal; innovación en servicios y políticas públicas e innovación en procesos organizacionales, servicios o políticas públicas ambas desarrolladas en el ámbito ya mencionado.

### 2.1.2. Elementos significativos

Las características más significativas del IAGA que se desprenden del análisis comparativo de varias ediciones del mismo (Borins 2016) permiten entender la evolución de las prácticas innovadoras en la gestión pública norteamericana y su desarrollo como modelos de aprendizaje para procesos similares. Al respecto el autor considera:

a) Aumento de los vínculos interorganizacionales. Se evidencia en la colaboración interna entre diversos sectores de gobierno, así también como en la colaboración externa entre el gobierno y otros sectores, convirtiéndose en una característica creciente en los procesos de innovación. La proliferación de estos vínculos se justifica a partir de las carencias monetarias del sector público, lo que imposibilita que se logren las metas trazadas y se requiera de las contribuciones del sector privado y voluntario para la planeación, configuración y sostenimiento de las innovaciones.

b) Incremento del financiamiento. Esta característica se justifica a partir de la colaboración interorganizacional, ya que a partir de los convenios y acuerdos que se generan no solo se incrementa el financiamiento sino que además se diversifican las fuentes del mismo.

c) Modificación de la agenda de innovación en todas las áreas de política pública. Este particular se refleja en los cambios de las prioridades de políticas públicas que han tenido lugar en la mayoría de las seis áreas de políticas públicas en el último quinquenio, ello ha generado diversos programas que compiten por el reconocimiento en materia de innovación.

d) El interés de los medios y el público en la innovación ha aumentado. La acentuación en este sentido se debe a una mayor conciencia de la innovación en el sector público, y de una mayor presencia de esta en el radar cultural de la ciudadanía. Este arreglo

es identificado por la población, y le otorga nuevo valor a los procesos de innovación, lo que pone en entredicho la frustración ciudadana del papel del gobierno. Este tipo de programas representa “[...] una segmentación de las actitudes públicas: respeto hacia la capacidad innovadora del gobierno combinada con frustración respecto del hecho de que el partidismo político frecuentemente sofoca la innovación” (Borins 2016,100-101).

e) Aumento de la evaluación de las innovaciones. El aumento en el escrutinio de la innovación, derivado del impacto social de la misma en el sector público implica la participación de actores diversos, tales como la ciudadanía, los medios de comunicación y asesores expertos. El premio de la academia norteamericana es analizado por asesores, consultores, organizaciones no gubernamentales, así como por fundaciones (Borins 2016). Por otra parte, el análisis del mismo es posible gracias a un mecanismo denominado como *Performance Stat*, que permite la medición continua y el análisis del desempeño gubernamental por directores departamentales y el liderazgo de alcaldes o gobernadores para lograr una mejora permanente en el desempeño.

Esta correlación de diferentes actores de la sociedad civil más allá de los esquemáticos y centralizados aparatos del gobierno ha obligado a los innovadores del sector público a proporcionar datos de su desempeño para un control eficaz. El crecimiento de alianzas con actores privados ha generado mayor control de los resultados y del gasto del dinero otorgado por estos para innovar en la gestión pública (Borins 2016).

a) Las innovaciones están siendo transferidas con más frecuencia. La divulgación del IAGA por parte de los medios de comunicación y de los actores públicos, ha arrojado una mayor atención hacia los resultados de estas premiaciones. Esto implica que los programas semifinalistas y los que resultan premiados no se quedan olvidados en la base de datos del certamen, sino que se convierten en instrumentos para el aprendizaje del sector

público en general. A partir de este momento el programa es susceptible de generar *replicabilidad* en otros sectores locales, nacionales e internacionales, lo que provoca un proceso cíclico de reutilización y dispersión de las buenas prácticas de innovación por parte de los sectores más vulnerables de la sociedad.

b) La innovación sigue originándose en todos los niveles organizacionales. Un elemento característico de las diferentes ediciones de este certamen es que los funcionarios públicos de primera línea y los gerentes medios son los que inician con más frecuencia las innovaciones. A partir de esta visión Borins (2016,105) considera que:

Los funcionarios electos con una visión que reciben apoyo público y después dirigen a la burocracia para hacer de su visión una realidad. En contraste, hay iniciadores de primera línea y gerentes medios que tienen una visión y después consiguen apoyo para la misma dentro del gobierno.

Este punto destaca las relaciones verticales que prevalecen en los programas que participan en el certamen, y evidencia que es difícil que el personal de primera línea o los gerentes de nivel medio inicien las innovaciones colaborativas. Esto se debe a que “la colaboración usualmente requiere que directores de las agencias o funcionarios electos negocien los acuerdos interorganizacionales informales o los protocolos escritos formales que gobiernan este tipo de sociedad” (Borins 2016, 106). Lo anterior permite concientizar sobre el papel de los gerentes medios y el personal de bajo perfil en las instituciones y programas concursantes. Estos actores si bien son los que potencian la innovación, carecen de recursos e influencias para llevarlas a buen término y más aún para lograr desarrollarlas

en otros contextos, lo que visibiliza la necesidad de una mayor autonomía y de un mayor involucramiento en los procesos de innovación por parte de los altos niveles de mando.

c) La innovación es vista como una solución a los problemas en la gestión pública. Dentro de los factores que propician la innovación se identifican la influencia del sistema político, el nuevo liderazgo, un problema público o una crisis económica. Desde este punto de vista las innovaciones se generan a partir de un problema o de una crisis; siendo más efectivas cuando lo hacen a partir del primero porque de esta manera se logra la participación por diferentes vías para medir el descontento en algún tema de interés público.

d) Los principales obstáculos para los innovadores son resistencia burocrática, oposición externa, y falta de financiamiento y de apoyo. En este sentido los obstáculos pueden dividirse en tres grupos: El primero concentra los obstáculos relacionados con la burocracia, y se expresa en resistencia, pleitos de territorio, problemas con la coordinación del certamen, problemas de logística, agotamiento de personal, dificultad para implementar nuevas tecnologías. El segundo grupo de obstáculos surge del ambiente exterior de la organización que puede llegar a ser el político, y pueden estar integradas por limitaciones legislativas o regulatorias, oposición política, e incluso preocupación de que una innovación no permanecerá en la transición hacia un nuevo liderazgo político. Por último, el tercer grupo concentra obstáculos relacionados con el ambiente económico y social, dentro de los que resaltan dificultades para alcanzar los objetivos del programa, oposición a los intereses del sector privado y falta de recursos.

Por otra parte, esta investigación se concentra sólo en una de las seis áreas de las políticas públicas a las que se refiere este premio: las iniciativas de gestión y gobernanza. Los programas que se participan en esta categoría tienen que ver con iniciativas

relacionadas con el desarrollo y el análisis de *Big Data* en el sector público, transparencia gubernamental o el Gobierno Abierto, a partir de las cuales se pone a disposición de los ciudadanos un conjunto de datos del sector público en páginas web y base de datos gubernamentales.

A partir de las experiencias de las diferentes ediciones del IAGA se generan dos grupos de recomendaciones orientadas a originar un buen clima para la innovación (Borins 2016). El primero se dirige a los profesionales innovadores, mientras que el segundo se dirige a los ejecutivos gubernamentales. Parafraseando a Borins (2016) el primer grupo concentra un total de once recomendaciones que, por su importancia para el sector público, serán analizadas a continuación:

a) Prepárate para colaborar. Implica que la resolución de los problemas relacionados con la innovación requiere de la colaboración interorganizacional.

b) Usa los componentes básicos. Se consideran como elementos que deben estar presentes en los procesos innovadores a las tecnologías de la información, la mejora del proceso, el empoderamiento de los ciudadanos, el uso de voluntarios y la aplicación de incentivos de mercado.

c) Lo proactivo vence lo reactivo. Las innovaciones en el sector público son frecuentemente respuestas proactivas a los problemas internos. Es necesario que los funcionarios públicos busquen soluciones para los problemas antes de que se conviertan en crisis.

d) Comienza en un plan completo, pero sigue dispuesto a cambiarlo.

e) Los modelos importan. Los innovadores deben considerar los modelos teóricos relevantes en su área de política pública conforme desarrollan su innovación y determinan si son los apropiados para su uso. La experiencia en el caso de este premio indica que los

programas que utilizan un modelo teórico tienen mayor probabilidad de ser transferidos, ganar premios y recibir atención de los medios. La importancia de los modelos teóricos se debe a que “aumentan la claridad y la comprensibilidad del perfil de una innovación, lo cual atrae a las agencias interesadas en la transferencia, a los jueces que deciden en los paneles y a los medios” (Borins 2016,120).

f) Anticipa, anticipa, anticipa. Dentro de los obstáculos a los que se enfrentan los innovadores se encuentran la resistencia interna burocrática, duda y escepticismo externo, problemas para encontrar recursos, entre otros. Estar prevenido es una manera de prepararse, aunque no es posible configurar un diseño perfecto, y ningún concepto puede estar inmune a los obstáculos o a las objeciones.

g) Flexibilidad y persistencia. Si bien son frecuentes los obstáculos, también es frecuente la consistencia de las respuestas efectivas, lo cual se logra a través de la conciliación, consultas, capacitación, así como a partir de la persistencia en la búsqueda de financiamiento, o de mantener un diálogo con los escépticos.

h) Define indicadores, mide el progreso. Los instrumentos de medición del progreso en los programas de innovación son herramientas útiles que permiten establecer criterios de comparación. Los semifinalistas de los programas del Premio a las Innovaciones Gubernamentales muestran una amplia variedad de medidas de resultados, las cuales son puestas a disposición de la sociedad a través de la publicación en línea de los índices de indicadores del desempeño. El escrutinio de la población se convierte en un elemento central del certamen, puesto que buscan conocer “si las innovaciones, particularmente las de alto perfil, están mejorando el desempeño del sector público” (Borins 2016,122).

i) Revisión del programa de innovación por parte de externos. Una vez que la innovación se encuentre en proceso de implementación y que posea medidas de desempeño

establecidas, los innovadores a cargo deben asegurarse de que la misma sea revisada de manera formal por terceros expertos. Este paso además de otorgar imparcialidad al proceso promueve la participación por parte de diferentes actores como consultores, organizaciones no gubernamentales, oficinas de presupuesto gubernamental o inspectores generales, investigadores académicos, consejos de acreditación o auditores financieros, entre otros actores sociales.

La importancia de este tipo de estrategia radica a criterio de Borins (2016,122-123) en que los programas innovadores:

[...] tiene mayor posibilidad de ser transferidas a otras organizaciones, ganar premios y recibir atención de los medios. Debe considerarse, también, la mayor credibilidad que una revisión así confiere, y la oportunidad que proporciona de elevar el perfil de una innovación e incluso para garantizar para la misma defensores externos efectivos.

Esta recomendación se evidencia a partir de la evaluación que instituciones como el *Center of Economy Opportunity*, de Nueva York realiza a los programas participantes. Para ello, realizan pruebas aleatorias para comprobar que los programas participantes contienen propuestas medibles y efectivas para la sociedad. De acuerdo a los resultados dicha institución apoya económicamente a los que pasan la prueba y suspende a las que no.

j) Los medios observan. Los medios de comunicación de diferentes esferas ya sea local, nacional, regional, profesionales y comerciales centran su atención en la innovación del sector público. Con su ayuda tanto los innovadores como organizadores del IAGA

promueven, alientan y reconocen la innovación, por lo que se convierten en actores principales de este tipo de estrategias.

k) Respuesta a los críticos. Una innovación incluso después de ser implementada se enfrentará a posibles detractores y críticos, por lo que se recomienda que “deben responder con [...] las herramientas de persuasión, específicamente los argumentos a favor de las virtudes de una iniciativa y las demostraciones de que está dando beneficios generalizados” (Borins 2016,123). Este escrutinio por parte de terceros expertos fomenta un proceso continuo de perfeccionamiento del certamen, lo que contribuye a la legitimidad de este tipo de estrategias en la gestión pública.

### 2.1.3. Principales aportes

Dentro del análisis del premio en cuestión destacan las aportaciones o enseñanzas (Borins 2016) para estrategias y programas similares en otros países con realidades políticas diferentes. La primera es que los programas de premios de innovación deben codificar sus solicitudes de manera continua y de esta manera crear bases de datos para su análisis académico que permitan sean utilizadas como herramientas de aprendizaje de los diferentes sectores de gobierno y, en consecuencia, potencien y desarrollen buenas prácticas en materia de innovación. La segunda enseñanza de estos certámenes es que utilizan las aplicaciones o programas ganadores como forma de identificar y focalizar tanto las iniciativas, instituciones y actores con mayor *replicabilidad* y mejores resultados como puntos de fortaleza a la innovación en el sector público en general. Además, como tercera aportación permite identificar las jurisdicciones que han servido como fuente principal de estas innovaciones a las que se les denomina como “incubadoras de innovación” (Borins

2016,126) y, en consecuencia, visibilizar jurisdicciones similares de las que han estado ausente este tipo de experiencias. Esto permitirá buscar estrategias enfocadas en dicha zona para fortalecerlas o crearlas.

Del análisis de este particular programa de premios se desprende un grupo de requisitos necesarios para el fomento de programas de innovación. En primer lugar se encuentra la necesidad de compromisos de recursos por parte de los programas participantes en el certamen que contribuyan a la creación de datos y a la investigación académica. En segundo lugar es determinante el compromiso de los académicos, en particular, aquellos que utilizan los premios a la innovación como base de datos para conocer los elementos determinantes, la naturaleza del espíritu emprendedor en el sector público y las organizaciones innovadoras. En tercer lugar es necesario el compromiso de acceso y cooperación por parte de los actores innovadores que se identifican en las solicitudes de los premios de la innovación, a quienes los académicos quieren estudiar con mayor profundidad.

La importancia de este arreglo institucional radica en que al identificar y promover modelos ejemplares de innovaciones en el sector público, se convierte en depurador y catalizador de prácticas replicables que permiten un progreso permanente en el abordaje de las preocupaciones públicas más apremiantes de la nación (*Award Program 2017*). El premio sirve además como ejemplo e inspiración a otros premios y programas que alientan la innovación en la gestión pública, facilitándole directrices metodológicas para tal fin.

## 2.2. Brasil: Fundación Getulio Vargas-Fundación Ford-BNDES

El certamen promovido por la Fundación Getulio Vargas y la Fundación Ford, con el apoyo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social brasileño (BNDES), tuvo su surgimiento en el año 1996 y su última edición en el año 2005, con el propósito de estudiar y analizar las experiencias registradas, para de esta manera explotar el potencial de aquellas que estaban contenidas en el banco de datos. Como parte de su convocatoria, y a partir de la colaboración de diversas instituciones, se enviaban a estudiantes de la fundación a conocer de cerca las experiencias aspirantes al premio. Ello permitió un monitoreo en tiempo real de la efectividad, debilidades y fortalezas de los programas participantes.

A pesar de que aún no se ha renovado la convocatoria, este certamen brasilero constituye un referente importante en la región y aporta aún pautas necesarias a considerar para el análisis de este tipo de premios en otros contextos (Straface 2004). Derivado de un programa no gubernamental y apoyado por la iniciativa privada, sus objetivos principales fueron identificar y difundir las acciones innovadoras realizadas por los gobiernos subnacionales, dígase municipales, estatales y gobiernos indígenas, con el propósito de resolver asuntos públicos y responder a las necesidades de la comunidad (Farah y Spink 2004). Este premio se centró en fortalecer la administración pública con innovaciones efectivas, lograr una ciudadanía más inclusiva y la reducción de la exclusión social y política.

### 2.2.1. Procedimiento de aplicación

Las inscripciones iniciales se realizaban durante los meses de abril, consistentes en el llenado de un formulario centrado en preguntas descriptivas y de autoevaluación de las

contribuciones del proyecto y sus resultados. Esta etapa era seguida por la selección de cien proyectos que pasaban a ser los semifinalistas anuales.

Figura 10. Procedimiento de aplicación Premio Gestión Pública y Ciudadanía: Brasil



Fuente: Modelo Propio

A partir de la configuración de un comité técnico compuesto por profesores de la Fundación Getulio Vargas, estudiantes de posgrados y miembros de organizaciones no gubernamentales trabajaban en pequeños grupos por dos días. Cada proyecto que resultara preseleccionado era discutido y ratificado por estos grupos, a lo que le seguía una discusión final de todos los evaluadores de las experiencias seleccionadas. Los que resultaran semifinalistas debían, con posterioridad, enviar información adicional a través de un formulario realizado por el comité técnico.

La segunda etapa iniciaba en los meses de julio. En la misma, treinta especialistas pertenecientes a universidades, centros técnicos y organizaciones no gubernamentales con

experiencia práctica en diferentes campos de la administración pública y de la acción social, eran los responsables de escoger treinta programas como prefinalistas. Para la selección de cada uno de ellos eran ubicados en dos grupos, uno por área temática y otro mixto; los mismos eran evaluados por diferentes grupos de panelistas, que como contraparte permitían una discusión final general.

Los treinta prefinalistas eran visitados en el terreno; posteriormente el comité técnico, junto con otros investigadores escogidos, estudiaban los informes de las visitas y seleccionaban a veinte finalistas. Éstos eran invitados a una jornada que se realizaba en Sao Paulo o Río de Janeiro, y mediante una presentación oral de sus programas respondían a las preguntas formuladas por el jurado, mismo que además de los mencionados, estaba compuesto por importantes figuras de la sociedad civil.

Luego de estas presentaciones, y a pesar de ya existir los veinte ganadores en esta oportunidad, se escogían de este grupo cinco experiencias destacadas. El premio consistía en el equivalente a 2000 dólares para cada finalista y 700 dólares además para las otras cinco destacadas, importes que se mantuvieron estables en el tiempo. El dinero obtenido, debía ser usado en actividades relacionadas con el propio proyecto, tales como compra de equipos, publicaciones, visitas, seminarios, entre otros.

El certamen contaba al momento de su suspensión con un promedio de 5100 inscripciones por edición, de una variedad de distintas jurisdicciones subnacionales, liderados por diferentes partidos políticos. Algunos de estos programas cuentan con más de cinco años de implementación efectiva.

### 2.2.2. Elementos significativos

Uno de los aspectos loables en este certamen es el hecho de que los programas concursantes, al momento de aplicar en el mismo, debían tener resultados y haber sido implementados al menos por un año. Era necesario por tanto, que mostraran un funcionamiento previo y contaran con resultados objetivos. Dentro de las condiciones necesarias para participar Farah y Spink (2004) consideran:

a) Debían demostrar un cambio sustantivo, cualitativo o cuantitativo, a través de la implementación de un nuevo programa o una mejora significativa de los programas ya existentes.

b) Se esperaba que señalaran las estrategias que permitieran que las experiencias fueran repetidas, asimiladas por otros, así mismo transmitidas a otras regiones y jurisdicciones.

c) Debían consolidar y desarrollar formas de acceso y diálogo entre la sociedad y sus órganos públicos, que contribuyera al aumento de la calidad de las prácticas políticas e institucionales.

d) Que hicieran uso de los recursos locales, nacionales e internacionales dentro de la perspectiva del desarrollo responsable; y estimularan, donde fuera posible, prácticas locales y autónomas susceptibles de transformarse en autosustentables.

El programa enfrentó obstáculos como sospechas sobre su imparcialidad política e inclinación regional y temática, lo cual fue desmentido y minimizado a partir del prestigio de las fundaciones involucradas, y su legitimación como fundaciones de alto prestigio que trabajaban por el fortalecimiento de las democracias (Farah y Spink 2004). Estas mismas fundaciones convocantes contribuyeron a fortalecer la credibilidad del programa.

Uno de los elementos distintivos del certamen es que la premiación no constituía el final del proceso, sino sólo una etapa dentro de la entrega anual. De esta manera se pretendía fomentar el intercambio de experiencias y el análisis sobre políticas públicas que tenían lugar tanto en los estados como en los gobiernos locales. Todas las inscripciones recibidas como iniciativas innovadoras pasaban a formar parte de un banco de datos abierto al público junto con otros materiales tales como videos, documentos, folletos que eran enviados a diferentes gobiernos subnacionales.

La fuente principal para difundir los trabajos y ampliar el impacto del certamen lo constituían los medios de comunicación en general; en especial medios audiovisuales como videos; los que en la actualidad son utilizados por universidades, municipalidades y estados en cursos de entrenamiento para funcionarios públicos, así mismo en televisión y radio. Para promover la difusión en el ámbito académico, investigadores, profesores, el equipo del programa y los miembros del comité técnico participaron con regularidad en diferentes foros, tales como: reuniones académicas, seminarios de organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y otras reuniones del sector público y político.

### 2.2.3. Principales aportes

Un total de dieciséis trabajos fueron realizados, los que versaban sobre las tendencias generales abordadas en el certamen y sus diferentes tópicos. A partir de los mismos fueron publicados cinco libros con la descripción de casos basados en veinte de las experiencias premiadas. Además, a partir de las iniciativas concursantes en un lapso de diez años, fue creado un banco de datos con un total de ocho mil doscientas sesenta referencias (Machado 2008). El mismo ha sido utilizado en investigaciones, ensayos, conferencias, entre otras actividades académicas.

Este programa identificaba como catalizadores de la innovación en la gestión pública local, la disponibilidad de los gobiernos para reconocer las demandas de sus comunidades y establecer modificaciones que a su vez generaran transformaciones significativas. De igual manera se consideraba la participación de la población y de las organizaciones de la sociedad civil, así como el diálogo entre diversos sectores de la administración pública. Los principales obstáculos a los que se enfrentaron se refieren al desafío que implicó las relaciones entre gobierno y población.

Por otra parte, dentro de los principales avances y lecciones de las experiencias participantes en el programa se pueden citar la colaboración y unificación tanto de las organizaciones no gubernamentales como de la ciudadanía, las cuales lograron organizarse y construir en conjunto soluciones a los problemas cotidianos. En este sentido, se logró además estimular el ejercicio de la ciudadanía y se puso en evidencia la labor del Estado en la gestión pública, y a su vez, la capacidad de los gobiernos locales de potenciar experiencias y programas innovadores.

### 2.3. Brasil: Premio Helio Beltrão: Brasil

El Premio se enmarca en el Programa de Gestión Pública y Ciudadanía de Brasil, referido en líneas anteriores. El mismo es convocado por el Ministerio de Planeación, la Escuela Nacional de Administración Pública y el Instituto del mismo nombre.

Los objetivos de este Premio expresados en el portal oficial del certamen son:

- a) Incentivar e implementar iniciativas innovadoras en organizaciones de gobierno federal y estatal/distrital, que contribuyan a la mejoría de los servicios públicos.

b) Difundir soluciones innovadoras que sirvan de inspiración y referencia para otras iniciativas y contribuyan al avance de las capacidades de gobierno.

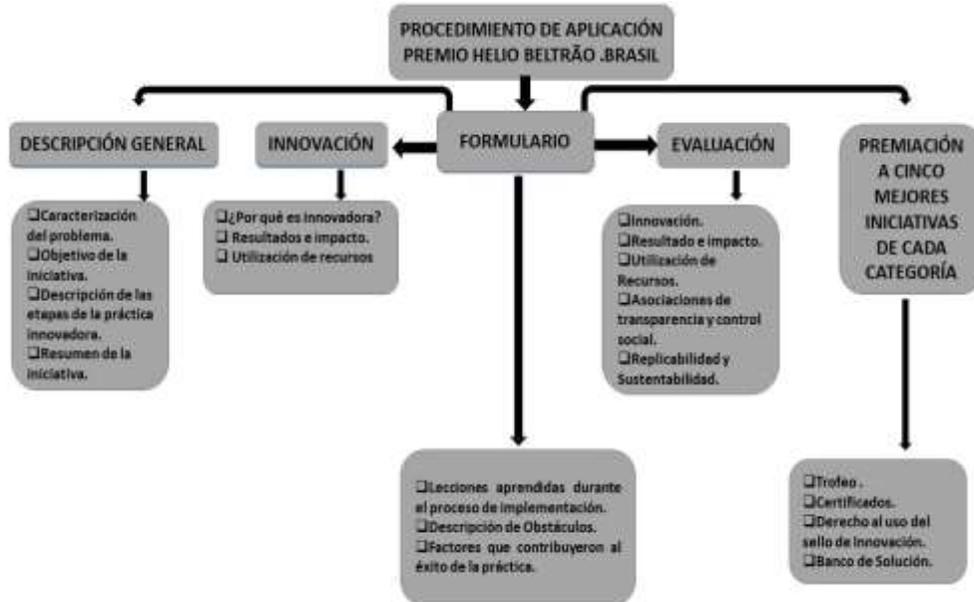
c) Reconocer y valorizar servidores públicos que desarrollen de forma creativa y proactiva sus actividades en beneficio de interés público (Portal Concurso Innovación 2017).

El Premio tiene como objetivo destacar la labor de servidores públicos que están comprometidos con el alcance de mejores resultados. Se plantea además repensar actividades cotidianas por medio de pequeñas o grandes innovaciones que generen memoria y *replicabilidad* para la mejor gestión de las organizaciones y el fomento de políticas públicas que contribuyan al aumento de calidad de servicios prestados a la población. Este Premio además convoca iniciativas desarrolladas por equipos de funcionarios en actividad, en el Poder ejecutivo federal, provincial y distrital que actúen en la administración directa, autárquica, fundacional, así como en empresas públicas o sociedades de economía mixta.

### 2.3.1. Procedimiento de aplicación

El proceso de aplicación constituye en este tipo de certamen una barrera importante para economizar el tiempo y que sean revisados los programas que poseen todos los requisitos planteados en la convocatoria del mismo. El esquema que a continuación se presenta contiene los pasos que se deben ser considerados para participar en el concurso.

Figura 11. Procedimiento de aplicación: Premio Helio Beltrão: Brasil



Fuente: Modelo propio

Se utiliza un formulario que los interesados en participar deben llenar en línea. El mismo contiene dos partes: La primera es una descripción general, con una caracterización de la situación problemática, los objetivos de la iniciativa, descripción de las etapas de la práctica innovadora, y resumen de la misma. En una segunda parte del formulario debe señalarse cuestiones relacionadas con la innovación y destacar por qué la iniciativa es innovadora, sus resultados e impacto, si se utilizaron de manera eficiente los recursos, asociaciones, participación de los beneficiarios, mecanismos de transparencia y control social, grado de *replicabilidad* y grado de sustentabilidad de la misma. Una tercera parte del formulario indaga sobre las lecciones aprendidas, solicita además una descripción de los principales obstáculos encontrados en el desarrollo de la práctica innovadora, cuáles fueron

vencidos y cómo, solicitándose finalmente cuáles fueron los factores que contribuyeron al éxito de la práctica innovadora inscrita.

La evaluación de los programas participantes se realiza considerando criterios como la innovación en los mismos; los resultados y el impacto que generan; la utilización eficiente de recursos; las asociaciones que se derivan de los programas participantes; la participación de los beneficiarios; los mecanismos de transparencia y control social; el grado de responsabilidad y de sustentabilidad que se deriva del programa concursante.

La Premiación tiene lugar en un evento público donde se reconocen las cinco mejores iniciativas de cada categoría. A las iniciativas ganadoras se les otorga: trofeo destinado a la institución, certificados para los integrantes del equipo, y derecho al uso del Sello Innovación en materiales de divulgación impresa o electrónica. Como parte del reconocimiento, los programas seleccionados pasan a componer el Banco de Soluciones y un Repositorio Institucional de la Escuela Nacional de Administración Pública con el objetivo de valorizar, difundir y divulgar la innovación en la gestión pública. La premiación se realiza analizando diferentes categorías como la innovación en procesos organizacionales e innovación en servicios y políticas públicas.

### 2.3.2. Elementos significativos

Uno de los criterios de mayor importancia para participar en este certamen es que es necesario que la iniciativa haya sido implementada con anterioridad al mismo y presente resultados medibles. El proceso de selección de las iniciativas se realiza en tres etapas:

a) Clasificación de conformidad: Los programas concursantes deben pertenecer al poder ejecutivo federal o estatal , estar en vigencia y presentar resultados medibles, no

haber sido premiado en ediciones anteriores, realizar correctamente la ficha de inscripción electrónica, sobre todo el campo relacionado con la iniciativa.

b) Evaluación preliminar externa: Se selecciona por el Comité 30 iniciativas finalistas, 10 de cada categoría, que participarán en la etapa final de evaluación.

c) Evaluación final entre pares: Se realiza una presentación oral de las iniciativas finalistas, realizada por un representante de cada equipo, seguida de selección por los pares por medio del voto de la cinco mejores iniciativas de cada categoría.

### 2.3.3 Principales aportes

Desde 1996 se han inscrito en el Premio más de 5000 programas gubernamentales y posee una base de datos que recogen las experiencias ganadoras (Portal Concurso Innovación 2017). Las iniciativas presentadas representan contribuciones a la mejora de la gestión pública y en las siguientes áreas: planteamiento y gestión estratégica, establecimiento de normas de atención y servicios, simplificación y agilización de procedimientos, atención y servicios simplificación y agilización de procedimientos, atención al usuario, articulación con asociaciones, gestión de recursos humanos y capacitación, gestión de la información, evaluación y desempeño institucional y gestión de costos.

### 2.4. México: Premio Gobierno y Gestión Local

Este Premio parte de la tendencia de los Estados contemporáneos de promover este tipo de programas, como estrategias para consolidar prácticas de buen gobierno local, con el propósito de reconocimiento público y apoyo económico para el mantenimiento de experiencias innovadoras especialmente en el sector municipal. El mismo constituye un

“mecanismo de anclaje y sostenibilidad de experiencias de buen gobierno municipal” (Cabrero 2002, 5).

El Premio actualmente es convocado por el Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE) en conjunto con el Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación (INFOTEC), El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), la Universidad de Guadalajara (UdeG), el Colegio Mexiquense (CMQ) y el Centro Interdisciplinario de Estudios Metropolitanos (Centro Met), convocan a los municipios de México, zonas metropolitanas, pueblos indígenas y delegaciones del Distrito Federal ahora Ciudad de México.

El certamen constituye una forma de premio difundido por programas no gubernamentales y se cree trascendental pues ha servido para visibilizar las experiencias a la vez que sirve para despertar el interés de actores e innovadores, a la vez que compromete a los funcionarios públicos, actores y observadores externos involucrados en estas experiencias que permiten consolidar las innovaciones (Cabrero 2002). El principal propósito de este tipo de colaboraciones privadas es el de contribuir a la práctica en la gestión pública, lo cual a criterio de Cabrero (2002) es posible a partir de fortalecer prácticas democráticas de gobierno y experiencias de gestión pública que generen un impacto social importante, tales como, la descentralización de decisiones, la participación ciudadana, corresponsabilidad con otros sectores sociales, rendición de cuentas y mejoras en la eficiencia gubernamental.

Los criterios en los que se basa este Premio son la eficiencia en el uso de los recursos de los programas participantes en el certamen; la eficacia en la resolución o atención de algún problema público local; las respuestas a las demandas de la ciudadanía; la transparencia en el uso de los recursos; el grado de participación ciudadana en la

orientación o hechura del programa; el nivel de institucionalización y sustentabilidad logrado a través de su implementación.

El Premio a la Innovación y Gestión Local plantea como objetivos el reconocimiento público de aquellos programas generados en el ámbito municipal que por sus características y contribuciones busquen soluciones innovadoras a los problemas de la comunidad; el perfeccionamiento de los sistemas de gestión municipal; dotar a los espacios locales de mejores canales de comunicación y trabajo entre el gobierno municipal y la ciudadanía y por último convertirse en referente de buenas prácticas gubernamentales.

#### 2.4.1. Procedimiento de aplicación

El programa de premios convocado por el CIDE consta de tres fases (Cabrero 2002). En la primera se realiza la convocatoria a todos los municipios con potencialidades a participar, que tengan resultados importantes con un año de operación ininterrumpida. El esquema que se presenta a continuación refleja el proceso de aplicación que se lleva a cabo en el certamen de forma resumida.

Figura 12. Procedimiento de aplicación Premio Gobierno y Gestión Local: México



Fuente: Modelo propio

Para participar los funcionarios responsables de los programas, los propios alcaldes e incluso miembros del cabildo municipal, llenan un formulario con formato simple donde deben describir el programa participante. Una vez cerrada la convocatoria, se realizan entre diez y quince comités de especialistas y estudiosos del tema municipal con el propósito de revisar por áreas de política pública todos los programas.

El producto del referido proceso de selección preliminar es un dictamen de los programas que a criterio de los expertos sean los más relevantes en su impacto y diseño. En la segunda fase de la evaluación se integran nuevamente comités de especialistas por áreas temáticas los que realizan la visita del grupo de experiencias escogidas en la primera fase. En estas visitas a las experiencias el grupo evaluador interroga a los responsables de la

innovación concursante, observa directamente cómo funciona, entrevista a beneficiarios del mismo y se documenta de las características de operación y los resultados que ha presentado el programa en cuestión.

Culminadas las visitas cada grupo de expertos realiza un dictamen de la experiencia visitada, los que son revisadas por el Comité Técnico de Evaluación del Premio quien finalmente selecciona diez programas como los finalistas del certamen. La tercera y última fase de evaluación consiste en la convocatoria de una ceremonia abierta al público donde se presentan las diez experiencias finalistas seleccionadas ante un jurado. En esta etapa se seleccionan y se premian las cinco mejores experiencias y se les otorga un apoyo de veinticinco mil dólares americanos con el objetivo de fortalecer los programas triunfadores, un diploma y un emblema de reconocimiento. Estos programas ganadores se difunden en foros y reuniones nacionales e internacionales sobre gestión municipal.

#### 2.4.2. Elementos significativos

Uno de los criterios esenciales del programa del Premio a la Innovación y Gestión Local es que se juzga las prácticas que se presentan al certamen a partir de la naturaleza particular de cada municipio (Cabrero 2002). Se sigue el criterio en el certamen de que la innovación y buenas prácticas deben estar asociadas a la realidad, heterogeneidad de cada municipio y a la trascendencia del programa en dichos contextos. Otro elemento significativo es el hecho de que a partir de este certamen se fomenta la participación de experiencias y programas indígenas, como una categoría a potenciar. Con esto se pretende fortalecer las capacidades de los programas de este tipo de municipalidades, mismas que poseen una forma de hacer

gestión pública diferente, y a su vez son las más desprovistas de protección en la realidad mexicana.

#### 2.4.3. Principales aportes

El Premio Innovación y Gestión Local ha generado *replicabilidad* y aprendizaje. Además ha potenciado el surgimiento de un amplio conjunto de programas en áreas tradicionales de la gestión municipal como los de seguridad pública, servicios públicos, planeación urbana y desarrollo de infraestructura municipal, además de programas en áreas menos tradicionales como aquellos relacionados con atención a problemas de salud pública, ecología, desarrollo económico y educación.

Uno de los cuestionamientos principales es el aporte de este premio a la realidad municipal mexicana; al respecto Cabrero señala que “[...] cabe cuestionarse si realmente el Premio Gobierno y Gestión Local está contribuyendo para que las prácticas innovadoras permanezcan más allá de un periodo de gobierno” (Cabrero 2002, 8)

Este Premio visibiliza y focaliza experiencias innovadoras en la gestión municipal, los factores que las potencian y que promueven así como los requisitos para la *replicabilidad* en otros contextos locales.

#### 2.4.4. Consideraciones generales sobre los Premios a la Innovación en la Gestión Pública

Los diferentes Premios a la Innovación en la Gestión Pública analizados son muestra del interés que se ha prestado por parte de los gobiernos contemporáneos a alentar este tipo de arreglos institucionales. En su generalidad los programas no gubernamentales son promovidos por una fundación en común: la Fundación Ford; lo que expresa por una parte

la consolidación de las relaciones entre instituciones estatales y fundaciones privadas y asimismo la voluntad de estas últimas de promover y financiar programas innovadores en la región. En el anexo 4 se presenta, a manera de resumen de los premios referidos, los elementos identificados destacando el procedimiento de aplicación, elementos significativos y principales aportes de cada uno.

Borins (2006) en su estudio comparativo basado en diferentes ediciones del IAGA establece un grupo de consejos dirigido a los innovadores para potenciar las buenas prácticas en materia de innovación. Estas exhortaciones al sector público poseen un carácter general; las mismas deben ser consideradas y potenciadas en diferentes contextos y programas:

a) Se requiere apoyo de las instancias superiores para el fomento de una cultura innovadora, y para establecer prioridades organizacionales que guíen la innovación, reconocimiento y que aliente la protección de los innovadores desde las agencias centrales.

b) Las recompensas sirven de aliciente a los innovadores y a sus procesos, estas pueden ser desde recompensas financieras hasta reconocimientos o premios no monetarios.

c) La creación de un fondo de innovación central es una solución a la falta de recursos para sostener las innovaciones dentro del sector público.

d) Es necesario garantizar la diversidad de los antecedentes de los programas y organizaciones innovadoras así como de sus actores principales, lo que garantiza la heterogeneidad de las innovaciones.

Straface (2004) por otra parte, basado en los estudios comparados de este tipo de certamen en la región, presenta pautas fortalecidas con la revisión más actualizada de los programas ya analizados anteriormente; las que servirán de base para definir metodológicamente la línea conceptual y empírica de la misma. A partir del análisis

realizado de diferentes tipos de certámenes dirigidos a fomentar las innovaciones públicas en la región se constata la presencia de dos tipos de premios a la innovación: El convocado por instituciones gubernamentales y el convocado por programas no gubernamentales, representados tanto por organismos no gubernamentales como por instituciones privadas. Esta sencilla nota de discordancia marcará diferencia entre un certamen y otro.

La Fundación Ford, presente en cada uno de los certámenes de convocatoria privada se proyecta en este tipo de certámenes como un mecenas de experiencia y cuya función principal es alentar y promover nuevas formas de hacer en la gestión pública. De esta manera los programas convocados por instituciones y fundaciones privadas son las únicas en este tipo de arreglos que otorgan dinero como parte del premio. Igualmente, en las convocatorias promovidas por instituciones públicas la participación de Fundaciones o Instituciones Académicas de primer nivel dotan de legitimidad y de prestigio estas convocatorias aunque se caracterizan por otorgar solo un reconocimiento en una gala o actividad de premiación.

Por otra parte, los programas promovidos por organizaciones no gubernamentales e instituciones privadas se diferencian de las promovidas por el sector gubernamental en que son más recientes en el tiempo y se centran en una agenda temática diferente. Los primeros, se encuentran focalizados en temas relacionados con los procesos de descentralización, procesos de participación en el diseño e implementación de políticas, así como asociaciones entre gobierno y sociedad civil, mecanismos de control gubernamental por parte de la sociedad civil, sistema de rendición de cuentas de las agencias gubernamentales y programas de promoción ciudadana. En el caso de los programas patrocinados por instituciones gubernamentales se incluye con frecuencia el nivel federal de gobierno,

mientras que los programas patrocinados por organizaciones no gubernamentales e instituciones privadas incluyen el nivel local de gobierno.

El siguiente cuadro, que toma como base uno similar realizado por Straface (2004) muestra algunos de los elementos esenciales de cada uno de los certámenes, lo que permite caracterizarlos considerando elementos como el país donde se desarrolla, año de creación, organizaciones convocantes, niveles de gobierno, tipos de premios, todo en alusión a los programas de premios analizados a lo largo de este epígrafe.

Figura 13. Elementos esenciales de los Premios a la Innovación en América Latina

<b>Premios</b>	<b>País</b>	<b>Año de creación</b>	<b>Organizaciones convocantes</b>	<b>Niveles de gobierno</b>	<b>Tipos de premios</b>
Premios a las Innovaciones Gubernamentales	EE.UU	1986	-Fundación Ford - <i>Harvard Kennedy School</i>	-Federal -Provincial -Local	Distinción -Dinero
Premio Gestión Pública y Ciudadanía	Brasil	1996	-Fundación Ford -Fundación Getulio Vargas	-Provincial -Local	Distinción -Dinero
Premio Helio Beltrão	Brasil	1996	-Ministerio de Planeación -ENAP -Instituto Helio Beltrão	-Federal	Distinción
Premio Gobierno y Gestión Local	México	2001	-CIDE -UdeG, -Infotec,-El Colef –CMQ -Centro Met	-Local	Distinción -Dinero

Fuente: Propio basado en Straface (2004)

Una característica distintiva de los programas promovidos por organizaciones no gubernamentales e instituciones privadas es que como parte del premio ofrecen compensación monetaria, este particular se debe a criterio de funcionarios involucrados en este tipo de programas, a que “[...] el dinero representa un poderoso incentivo para participar en el programa. Algunos hasta manifestaron que, sin el dinero, sería difícil sostener un nivel constante y saludable de participación en sus programas” (Straface 2004,2).

Este autor señala que el principal argumento que justifica la existencia de premios a la innovación, como estrategias del entorno político contemporáneo es que el mostrar casos exitosos al interior de la gestión pública, este tipo de certámenes contribuye a eliminar el estereotipo de que el sector público es una organización burocrática y redundante. El reconocimiento de las mejores prácticas en este sentido se pretende, contribuyan a crear un incentivo que motive a innovadores y potenciales innovadores a desarrollar nuevas y mejores estrategias en la gestión pública. De acuerdo con la misma fuente, los certámenes que se analizan en este trabajo concentran sus diferencias a partir de dos dimensiones principales:

- a) Orientación de gestión vs Orientación de política. Algunos programas promueven buenas prácticas sin considerar el tipo de política que sostienen. Mientras que otros definen una buena práctica considerando la adopción y ejecución de determinados tipos de política de manera innovadora.
- Los principales temas de los certámenes versan sobre la gestión por resultados, la calidad en la prestación del servicio, rendición de cuentas de la administración pública, formación de recursos humanos; mientras que otro grupo de programas

se concentran en las temáticas relacionadas con la promoción de actividades relacionadas con prácticas innovadoras y exitosas relacionados con temas de política y gestión pública.

- b) Divulgación y celebración vs. replicación. Estos programas contribuyen a categorizar las iniciativas según se orienten a divulgar y celebrar buenas prácticas además de reproducir las mismas en diferentes ámbitos. El principal objetivo de los programas que se enfocan en la promoción y divulgación de los logros alcanzados por los ganadores es mejorar la imagen del sector público a la par que se reconoce el trabajo creativo y eficiente tanto de los individuos como de las organizaciones; constituyendo el principal mecanismo de divulgación de estos arreglos las presentaciones a la prensa de historias exitosas del sector público.

Otra de las contribuciones de estos certámenes es que permiten identificar y conocer de primera mano las principales innovaciones y actividades de las instituciones públicas. La *replicabilidad*, por otra parte, es otro de los objetivos de las iniciativas privadas en otros ámbitos. Los premios se convierten en una referencia directa que disemina información y provee asistencia a otros potenciales innovadores sobre las mejores prácticas. En esta dimensión la clasificación que realizan en estos premios está basado en dos elementos metodológicos: entrevistas a los directores o responsables de estos premio sobre las acciones para promover la *replicabilidad* y el análisis a los diferentes canales tecnológicos disponibles, que va desde páginas web, artículos académicos, libros, bases de datos con las mejores prácticas, seminarios, conferencias que permite recopilar y acceder a información sobre los programas ganadores y en general sobre todos los participantes en la competencia.

Un elemento distintivo en los programas de premios a la innovación es que la información básica de los programas ganadores se presentan en los sitios web de los mismos, algunos como el de México solo ofrecen información de los finalistas, mientras que otros ofrecen información de todos los participantes.

La inclusión y la exclusión son también conceptos de relevancia. Se considera que a mayor número de ganadores, el premio es más inclusivo (Straface 2004). Esta categoría depende de la relación existente entre ganadores y concursantes. Se considera que el número de participantes tiene relación con las barreras u obstáculos de entrada en el proceso de admisión. Estas mismas pueden afectar el número de participantes en los programas.

Uno de los elementos distintivos, ya analizados con anterioridad es la cuestión de la remuneración en estos programas que coincide con los programas respaldados por organizaciones no gubernamentales e instituciones privadas, los aquí analizados correspondientes a Estados Unidos que pagan 100.000 dólares, Brasil paga un aproximado de 3000 dólares americanos y México 25 000 dólares. La remuneración económica como parte del galardón en este tipo de certámenes constituye un importante incentivo, en especial para los gobiernos locales. El uso del dinero otorgado también es monitoreado como un mecanismo de control de los programas que lo otorgan como parte del premio, dónde establecen límites al uso que se le debe dar al mismo. A través de seminarios, videos y otras formas de divulgación. Entre los objetivos de este aspecto está que también sirva para difundir las experiencias premiadas, lo que aumenta la posibilidad de *replicabilidad* en otros sectores y áreas vulnerables del sector público.

La ceremonia de otorgamiento de los premios también constituye un elemento característico de estos arreglos institucionales, la cual se realiza en todos los casos de

manera formal, y donde se invita a reconocidas personalidades de la política e incluso al presidente del país como es el caso de México. Estas formalidades buscan hacer más grande el reconocimiento público de los mismos y de alguna manera visibilizarlos y legitimarlos ante la ciudadanía. Algunos programas como el estadounidense organizan un día de trabajo para todos los finalistas del proceso, con el objetivo de fomentar el sentido de comunidad entre los ganadores.

La publicidad y cobertura de los medios es otro elemento a considerar en los programas analizados. Desde su convocatoria hasta la entrega de los premios y divulgación de los mismos se ha requerido la divulgación de los medios de comunicación, en primer lugar porque es la vía para dar a conocer del certamen y así asegurar mayor convocatoria y participación en el mismo y en segundo lugar porque sirve como medio para dar a conocer los ganadores, una estrategia que contribuye a afianzar el prestigio y reconocimiento de los mismos y de los programas convocantes, para de esta forma establecer pautas para la *replicabilidad* de las prácticas ganadoras .

La obtención de un premio a la innovación en la gestión pública se convierte en un incentivo de primer orden para autoridades políticas así como para los funcionarios o agentes al frente de los programas participantes ya que garantiza una cuota de legitimidad frente a la ciudadanía que los controla y escudriña. Uno de los obstáculos frecuentes en la implementación de estos certámenes es el hecho de que las autoridades políticas miran con malos ojos a los gerentes que avanzan y presentan iniciativas sin autorización de sus máximos dirigentes políticos, poniéndose la iniciativa que concurra en riesgo, solo por el hecho de haberlo recibido. Para evitar este tipo de limitantes se han establecido dos requisitos, el primero es que los programa participantes deben estar alineados con las autoridades políticas durante el proceso de aplicación; mientras que el segundo consiste en

que el premio se otorga al programa que presenta la experiencia, es decir, no se otorga a individuos puntuales, sino que se otorga a todo un equipo de experiencia por lo general.

El éxito de estos programas depende en gran medida del proceso de aplicación (Straface 2004). Asimismo, se identifica que cuanto más compleja sea la aplicación son menores los incentivos que tienen los potenciales interesados para participar en el mismo. Se recomienda así, que los primeros cuestionarios y requisitos deban ser sencillos y simples, es decir el proceso de solicitud no puede convertirse en una barrera que desaliente la participación, todo lo contrario. Los programas aquí analizados inician con un formulario corto de admisión, donde son descritos las iniciativas de forma general; mientras que a los seleccionados en una primera ronda se les presenta un segundo formulario, que tiende a ser más detallado y explícito. En cuanto a la practicidad del programa, los programas requieren que las agencias y entidades responsables hayan puesto los programas participantes en marcha, o sea, que exista un previo desarrollo de estos por un determinado período de tiempo en los ámbitos correspondientes que es por lo general un año.

Por otra parte, el proceso de toma de decisiones en la etapa de evaluación constituye “un proceso de construcción de consenso entre los miembros que componen el comité de selección” (Straface 2004). Los programas realizan el proceso de selección en cuatro momentos. El primero es la preselección, integrada por aquellos programas que son más flexibles en el proceso de admisión. En esta etapa se procura identificar la pertinencia de las iniciativas, enfocándose en que posean resultados explícitos y enfoque innovador. Se descartan aquellos programas que no posean estas características. El segundo momento por otra parte, se compone por la primera ronda de evaluación, donde se utiliza el segundo formulario, que requiere una descripción detallada del programa participante. Es por tanto una parte central del proceso de selección. En un tercer momento del certamen se realizan

visitas al lugar. Esta etapa es utilizada como mecanismo de control por parte de algunos programas debido a que se verifica y contrasta de manera directa la información ofrecida en los formularios con la realidad de las innovaciones y se indaga además con las autoridades y actores al mando de las iniciativas sobre cuestiones relevantes relacionadas con las iniciativas concursantes, para contrarrestar la información formal. Las presentaciones orales constituyen la última fase de la evaluación en los programas de premios. Permite vincular de manera directa los programas y las iniciativas concursantes con el público, y la innovación es por una parte explicada por los creadores y representantes y por otra analizada por los jurados o los comités técnicos del mismo.

La evaluación de los arreglos institucionales se encuentra a cargo de comités de evaluación que cumplen la función de jurado y son comúnmente llamados de esta manera; los cuales se convierten además en el núcleo del proceso de selección de los programas ganadores. El proceso de preselección está integrado por estudiantes de posgrado, interesados en cursar una carrera en el sector público o por el personal de los programas. La segunda y tercera etapa es desarrollada por comités de selección escogidos al efecto. La alta cualificación y prestigio de quienes componen el jurado es un determinante de legitimidad para los propios programas. Los jurados son seleccionados por dos vías principales: la convocatoria de especialistas en administraciones públicas y académicas; y la convocatoria de especialistas sectoriales (salud, educación entre otros). Algunos premios establecen un tercer grupo de evaluadores para tomar la decisión final conformados por políticos de renombre y periodistas. Estos tipos de comités o jurados con alto perfil público contribuyen además al proceso de divulgación del premio. Para maximizar el aporte que realizan algunos programas modifican anualmente la composición de los mismos, siendo las instituciones y fundaciones convocantes quienes deciden la composición del jurado. En este

sentido se utilizan los reportes realizados por los comités anteriores y se refuerza con las presentaciones orales que brindan los preseleccionados.

## 2.5 Impacto de los premios

El impacto de los premios debe ser medido considerando los objetivos fundamentales que lo sustentan: mejorar y fortalecer la imagen del sector público y promover las innovaciones gubernamentales que benefician al público. Si bien no existen estudios sobre el impacto de los premios en la evaluación pública del gobierno y a su vez son pocos los estudios que intentan evaluar el impacto de los programas en términos de transferencias e incentivos para la *replicabilidad* de las innovaciones. El impacto no sólo se analiza considerando el sector al cual va dirigido sino que también analiza el impacto para la organización o institución que fomenta la iniciativa (Straface 2004).

El análisis de los programas participantes o productos en estos certámenes permite conocer la labor de los administradores públicos otorgando los mismos incentivos para participar e innovar con más frecuencia. El impacto de los premios aquí analizados puede medirse por el número de aplicaciones que reciben los mismos como indicador de buen desempeño.

Las bases de datos son uno de los productos más extendidos en los programas de innovación, cuyos propósitos principales son ofrecer un lugar para celebrar las innovaciones y contribuir a la transferencia de las iniciativas presentadas al permitir que las experiencias sean compartidas con otros potenciales innovadores. Si bien algunos programas solo ofrecen una información general de la innovación otras se centran en el

estudio de esos y brindan una descripción más completa de la iniciativa, la cual incluye los resultados y cómo se desarrolló la misma.

Otro de los productos más importantes que genera el premio son los estudios de caso. A partir de la transmisión de experiencias que buscan hacer más certera la focalización de los sectores participantes, haciéndolos visibles y reconocidos. Los productos utilizados en los programas para difundir las innovaciones premiadas van desde sitios web, videos, segmentos de televisión, libros, entre otros, contribuyendo al proceso de transferencia y al prestigio de las instituciones ganadores y convocantes. El impacto positivo de los premios está relacionado con los programas ganadores, y también con la manera en que mejoran la imagen del sector público y el fomento por parte de estas de las innovaciones gubernamentales (Straface 2004).

Otro impacto que tiene el certamen es la competencia que genera en las instituciones públicas, convirtiéndose en un incentivo para los actores de las instancias así como para autoridades políticas para poder mostrar ante su electorado este tipo de premio como expresión de un buen mandato. Este tipo de programa además es usado por los administradores para incrementar la influencia que tienen sus agencias y programas puesto que ganan credibilidad (Straface 2004).

En resumen, dentro de los principales aportes de estos arreglos institucionales (Straface 2004) se puede mencionar en primer lugar el apoyo a la agenda del sector público. Esto se debe a que los premios a las innovaciones son un mecanismo eficiente para orientar la agenda del sector público y los decisores hacia políticas y prácticas que son preocupación exclusiva de la institución que promueve la innovación. La cobertura que realizan los medios de este premio contribuye a este objetivo ligado al reconocimiento público con el tipo de reformas que los mismos promueven. En segundo lugar este tipo de certamen

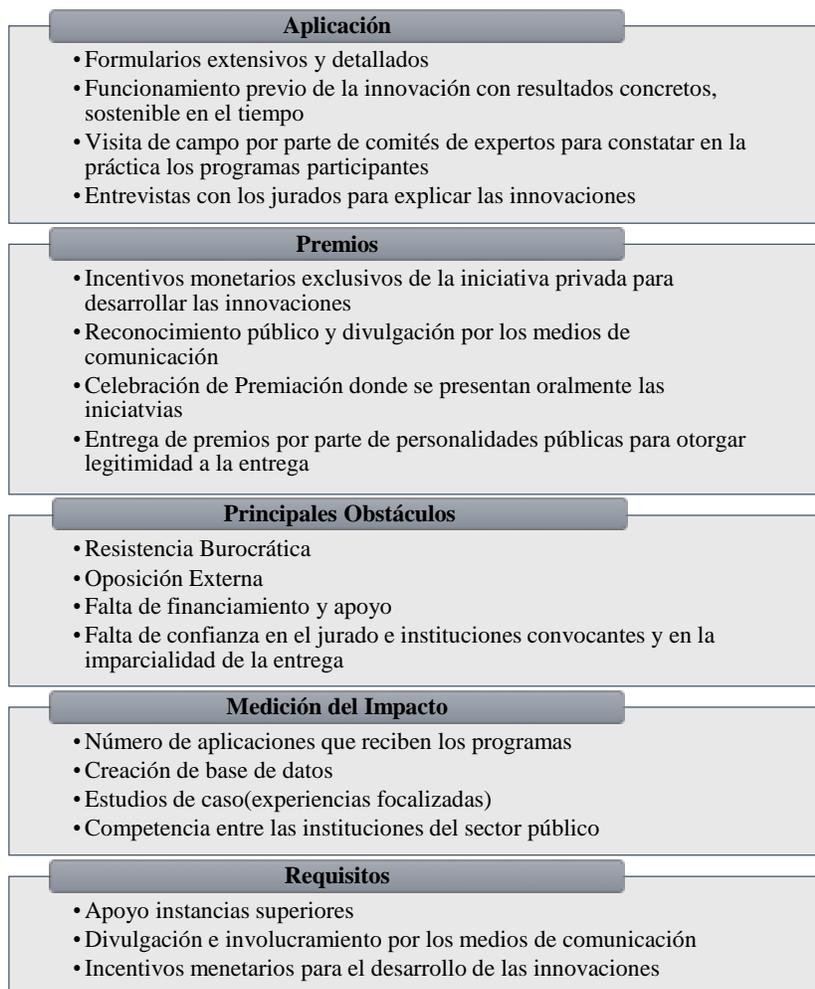
permite conocer innovadores y los principales programas de la región. En tercer lugar estos arreglos ofrecen la oportunidad de obtener recursos para otros productos internacionales, pues la misión y las actividades de las instituciones que dirigen los programas de innovaciones no empiezan ni terminan con los premios.

En general, estas instituciones contemplan en sus objetivos componentes de investigación, desempeñan roles de promoción y en el caso de los organismos públicos son responsables por la prestación de ciertos servicios. Las innovaciones recopiladas a través de los programas de premiación usualmente sirven para muchos otros productos de la organización. Algunos de estos productos pueden ser estudios de casos, programas de entrenamiento, seminarios, trabajos de consultoría, artículos sobre políticas específicas y propuestas de política. En cuarto lugar está presente la colaboración entre innovadores y organismos. Esto se debe a que este tipo de certámenes contribuye al trabajo conjunto entre diferentes instituciones y actores a través de actividades e iniciativas conjuntas que pueden ser estudios nacionales, diseños y evaluación de programas, entre otras. El alcance y extensión de la imagen de la organización, se alzan como un quinto logro a referir.

Los programas de premios contribuyen a la expansión del reconocimiento y alcance geográfico de sus organizaciones. Instituye una forma de hacerse conocer a nivel nacional, regional o local. El quinto logro de estos certámenes es que logran mejorar su reputación, esto se debe a que si los programas de premios logran resultados eficientes y sostenibles en el tiempo las organizaciones premiadas comienzan a ser referentes de otras instituciones del país. Como sexto logro es válido mencionar la formación de los miembros de la organización pues el personal que integra los premios debe estar capacitado para organizarlos de manera eficiente. La cualificación de los comités de selección dota de confianza y de legitimidad a estos certámenes por lo que los miembros del jurado así como

las instituciones convocantes gozan de buen prestigio y reconocimiento por parte de la academia y de la sociedad.

Figura 14. Modelo para Premios a la Innovación en la Gestión Pública



Fuente: Modelo propio basado en clasificación de Straface (2004)

El análisis y caracterización de los premios a la innovación en la gestión pública permite establecer una guía metodológica básica que permite entender los requisitos necesarios para lograr un arreglo institucional, imparcial y eficaz, cuyos resultados sean palpables, medibles y replicables para la resolución de problemas públicos. Estos elementos

plasmados en la figura siguiente servirán de base para el análisis en el siguiente epígrafe de cuatro experiencias galardonadas en Sonora con el Premio a la Innovación Gubernamental de Transparencia.

### CAPÍTULO III. ANÁLISIS DEL PREMIO A LA INNOVACIÓN EN TRANSPARENCIA EN MÉXICO Y LOS RESULTADOS PARA SONORA

El Premio a la Innovación en Transparencia, surge en México en el año 2011. El mismo, con una presentación anual cuenta con siete convocatorias hasta el momento. El presente epígrafe analiza este arreglo institucional desde dos ámbitos: interno y externo (Figura # 1). Por una parte, en el ámbito interno se abordan los objetivos, lineamientos, composición de jurados y trascendencia del certamen; mientras que por otra el ámbito externo se enfoca en cuatro experiencias premiadas del Estado de Sonora; para ello se analizan actores involucrados, instituciones premiadas, estructura e impacto, lo cual se realizará -con el pretexto para asimilar este proceso al realizado en el epígrafe anterior sobre diferentes premios de innovación en América Latina- bajo las categorías: Procedimiento de Aplicación; Elementos Significativos; Principales Aportes.

En este sentido, los cuatro galardones recibidos en el Estado de Sonora durante los años 2013, 2014, 2015 y 2016 en la categoría estatal visibilizan -a la luz del análisis de las experiencias internacionales argumentadas en el epígrafe anterior- más que prácticas exitosas la existencia de carencias en cuanto a estructura, tiempos, imparcialidad, claridad en los objetivos, estímulos materiales, seguimiento de los proyectos por parte de las instituciones convocantes, entre otros elementos que serán analizados a lo largo de este trabajo. Las insuficiencias planteadas, lejos de constituir una barrera para la presente investigación, permiten visibilizar a las experiencias como incentivos y área de oportunidad; esto, debido a que en el proceso de implementación de las políticas públicas

no se busca solamente resultados eficaces de las mismas y su perfeccionamiento, se espera también un aprendizaje del fracaso en su desarrollo. Al respecto, se considera el criterio de Goodin (2003,53) quien plantea que: “Lo que exige explicación no es lo correcto, sino los casos que se apartan de ese ideal... lo que resulta notable es lo que explican [los analistas de las instituciones]: no los resultados correctos, sino los malos; no la consecución perfecta de nuestro objetivo, sino nuestros fracasos”. Argumentando este criterio establece Peña (2010) que si bien es necesario obtener casos de éxito durante la implementación de políticas públicas porque de esto se deriva una serie de líneas de aprendizaje, puesto que expresa el trabajo en equipo que se desarrolló para ello, además de constituir ejemplo para incentivar estas mismas prácticas exitosas; pues “desde la perspectiva de Goodin, fortalecer es acercarse a la experiencia desde una perspectiva crítica, indagar en aquello que salió mal, aquello que se desvió del objetivo esperado. Esto, sin duda, requiere de espíritu crítico y madurez suficiente de todas las partes involucradas” (Peña 2010,1).

El Premio a la Innovación en Transparencia surge en el año 2011 con el nombre de “Premio a la Innovación en Transparencia para la mejora de la gestión institucional” y es convocado por el Banco Mundial (BM), el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP). El Premio plantea como objetivos del mismo:

[...] identificar, reconocer y difundir a nivel nacional las mejores experiencias y/o innovaciones que las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, los poderes legislativos y judiciales, así como los organismos autónomos, lleven a cabo en materia de máxima publicidad y acceso a la información, sistemas de gestión e información y

mecanismos para facilitar el acceso de las personas a la información pública (Premio a la Innovación en Transparencia para la mejora de la gestión institucional 2011).

De esta forma, las instituciones convocantes del certamen buscan reconocer y publicitar aquellas acciones, políticas públicas o proyectos que muestren resultados favorables a la ciudadanía y que permitan promover y desarrollar mejores prácticas en otras instancias públicas (Premio a la Innovación en Transparencia para la mejora de la gestión institucional 2011). Otro aporte significativo es que con este certamen se promueve la participación de organizaciones civiles, estudiantes y académicos en los asuntos públicos, alentándose asimismo la disposición de la información pública gubernamental en México, a través de aplicaciones informáticas de uso abierto.

Una de las carencias que más se evidencia a partir del análisis realizado es la ausencia de métricas y de estadísticas que muestren claramente cómo ha influenciado la existencia de estas prácticas premiadas; no sólo en cuanto a percepción de transparencia sino en la falta de corrupción, en mejoras para la sociedad que es receptora de estos proyectos.

### 3.1. Sobre el Premio

#### 3.1.1. Procedimiento de Aplicación del Premio a la Innovación en Transparencia

El certamen se desarrolla en tres etapas fundamentales: recepción de trabajos, fallo del jurado y ceremonia de premiación. Para ello, se configura en primer lugar la convocatoria del certamen, el cual es difundido a las instituciones públicas pertenecientes a los tres

poderes y órdenes de gobierno de la república mexicana y se hace extensiva a organismos autónomos (Apartado tercero, Bases, Premio a la Innovación en Transparencia para la mejora de la gestión institucional 2011).

La participación en el certamen se podrá realizar en tres categorías: Municipal, Estatal y Federal. En el Premio pueden participar instituciones públicas de los distintos poderes y órdenes de gobierno; organismos autónomos federales y locales; organizaciones de la sociedad civil; alianzas gobierno-sociedad; personas físicas.

La presentación de los proyectos puede ser individual, a través de una sola institución, poder u organismo autónomo, o conjunta, esto es, presentada entre dos o más entes; en este último caso debe señalarse un responsable del trabajo participante y elegirse una categoría de participación. Las instituciones concursantes podrán presentar un máximo de tres trabajos, en cualquiera de las temáticas previstas. Esta participación será exclusivamente institucional y no a título personal.

En el caso de las organizaciones de la sociedad civil que presenten proyectos deben ser mexicanas y sin ánimo de lucro; su participación debe hacerse a través de un representante legal. Las alianzas gobierno-sociedad deben estar integradas por al menos una institución pública y una organización de la sociedad civil nacional o internacional. Esta modalidad es la única del certamen que admite participación extranjera. Se debe nombrar un responsable de trabajo y señalar la categoría de participación. En el caso de las personas físicas (estudiantes, académicos y público en general) deberán ser de nacionalidad mexicana y podrán participar en cualquiera de las tres categorías (Bases, Premio a la Innovación en Transparencia 2015).

Las temáticas de participación establecidas en la Sección 4 de las Bases del Premio a la Innovación en Transparencia 2015 son resumidas en la figura que se muestra a continuación:

Figura 15. Temáticas de participación. Premio a la Innovación en Transparencia



Fuente: Modelo propio

En el caso de la Instituciones públicas, los organismos autónomos y las alianzas gobierno-sociedad estas pueden ser: a) Calidad y disponibilidad de la información. En esta categoría las iniciativas aquí presentadas deben contribuir a la mejora de la calidad de la información pública para la toma de decisiones y su disponibilidad para el público en general. Deben además mejorar la pertinencia, oportunidad y calidad de la información que las instituciones generan o recaban, además de su utilidad para la toma de decisiones de la población en general. En el caso de la disponibilidad esta se refiere a la oportunidad y facilidad con que la información pública es puesta al alcance de las personas y se muestra

su utilidad para que cualquier persona pueda comprender y monitorear el quehacer público.

b) Generación de conocimiento público. Los proyectos participantes en esta categoría deben contribuir a la difusión y transformación de la información pública. Estas iniciativas deben contribuir a la toma de decisiones de la población en general, la prevención de riesgos y el ejercicio de otros derechos.

Se consideran los proyectos que fomenten la innovación y que promuevan la rendición de cuentas públicas y que contribuyan a que la información llegue a un mayor número de ciudadanos. c) Administración eficiente y transparente de recursos públicos. En este caso son iniciativas que a través de mecanismos y acciones de transparencia y acceso a la información pública incrementen los efectos positivos del ejercicio de los recursos públicos. Los trabajos pueden incluir iniciativas que mejoren la planeación y disponibilidad de recursos, ejecución oportuna, mecanismos de seguimiento y control, el diseño y la aplicación de indicadores de resultados. Estos trabajos deberán ponderar el papel que la transparencia desempeña en el incremento de la eficiencia en el manejo de recursos públicos. d) Mejora de servicios públicos y atención ciudadana. Se refieren a los proyectos concursantes que mejoren la prestación de servicios públicos a través de un mayor acceso a la información pública, la transparencia y rendición de cuentas. Los trabajos deberán fortalecer el papel que la transparencia desempeña en medidas anticorrupción.

En el caso de las Personas Físicas y Organizaciones de la Sociedad Civil sus trabajos deben referirse a temáticas relacionadas con el aumento del acceso y la facilidad de uso de la información pública en beneficio de la sociedad y/o de valor público. Se podrán someter a concurso aplicaciones, soluciones informáticas realizadas a partir de información pública publicada en portales de internet, contenida en bases de datos abiertos, obtenida mediante solicitudes de información, entre otras. Deben además, generar conocimiento,

visibilizar problemas públicos y facilitar la comprensión, procesamiento y aprovechamiento de información pública.

El proceso de selección del certamen se basa principalmente en un formulario que deben llenar las instituciones participantes. Este formulario es el que contiene los elementos a describir por parte de las instituciones, organizaciones y personas participantes. El mismo, recoge las peculiaridades de cada proyecto, portal y aplicación. Es el único documento al que acceden los miembros del Jurado, y contiene los links que permiten la comprobación del funcionamiento de los trabajos presentados.

El formulario que deben llenar las instituciones participantes se componen de diez secciones o preguntas las cuales se remiten a: a) nombre del proyecto; b) categoría en la que se inscribe el proyecto: Federal, Estatal o Municipal; c) rubro temático en el que concursa: Máxima publicidad y acceso a la Información; sistemas de Gestión o Mecanismos para el acceso; d) sinopsis del Proyecto (no más de 1000 caracteres) e) establecer si en el proyecto participan: una institución o dos o más instituciones; f) en caso de proyectos en los que participen dos o más instituciones favor de indicar los datos de la institución y la persona responsable del mismo se debe referir el nombre de la Institución; el nombre de la Unidad Administrativa de Adscripción; el nivel al que corresponde la institución que participa: Federal, Estatal, Municipal; especificar el poder al que corresponde el proyecto: ejecutivo, legislativo, judicial, organismos autónomos; el nombre del líder del proyecto; puesto que ocupa el líder que representa el proyecto a concursar; el teléfono de oficina; correo electrónico y domicilio; g) se debe establecer además la temporalidad del proyecto y a tal efecto especificar el inicio de su instrumentación; si el proyecto sigue en curso al momento de presentarse y la fecha de conclusión o término del mismo; h) se solicita la descripción de la relación del proyecto concursante con los

propósitos del Premio; i) análisis y descripción del contenido y estructura del proyecto presentado, especificando para ello: objetivos del proyecto, indicadores o medidas que permitan conocer el grado de cumplimiento del objetivo del proyecto y sus resultados; la explicación o breve descripción del proyecto; el público objetivo (a quién está dirigido el beneficio del proyecto); el diagnóstico o descripción de la situación original que pretende transformar el proyecto; los indicadores que refieran la situación inicial antes de comenzar la aplicación del proyecto y que permitan medir su avance y resultados obtenidos; la medición de resultados o avance de indicadores; el personal involucrado lo que incluye a todos los participantes de todas las instituciones en su caso; la aplicabilidad del mismo que implica los elementos que permitan evaluar si el proyecto puede realizarse en otro ámbito o institución; los beneficios sociales del programa aplicable; beneficios institucionales; la sostenibilidad del mismo para saber la real posibilidad de continuidad a largo plazo de manera que los beneficios públicos se mantengan e incrementen; metodología (describir el procedimiento utilizado para alcanzar los objetivos del proyecto); las etapas del proyecto y cómo se relacionan entre sí; mecanismos que permitan corregir o reorientar la implementación del proyecto; mecanismo para difundir los beneficios del proyecto entre el público objetivo, así como al interior de las instituciones, fuentes de consulta utilizadas; anexos donde se deben incluir los documentos que den soporte y comprueben los resultados de la implementación del proyecto: video, imágenes, base de datos ,otros. Además deben aportarse elementos que permitan entender de qué manera la implementación del proyecto genera beneficios para las personas que usan o solicitan información pública de la institución en términos de tiempo, plazos trámites, calidad de información y/ o costos; j) debe especificarse si el proyecto tiene relación directa con el público en general o beneficiarios, para lo cual deben referirse si existe un espacio específico destinado a la

atención del público o beneficiarios; si existen usuario simulados o algún otro mecanismo para evaluar la atención proporcionada por el personal; si existe un mecanismo de difusión para el público beneficiado; si existen mecanismos de quejas ,denuncias ,sugerencias; si existe un área o personal responsable de dar seguimiento y respuesta oportuna a las quejas, denuncias y/ o sugerencias y si cuentan con mecanismo de capacitación o asesoría para el personal que atiende a los beneficiarios.

En las Bases del Premio en su sección quinta se establece como criterios de selección los que se señalan en la siguiente figura:

Figura 16.Criterios de selección. Premio a la Innovación en Transparencia



Fuente: Modelo propio

Esos criterios de selección fundamentan las decisiones y las iniciativas ganadoras. Tal y como se expresó en la figura anterior, con el objetivo de hacer más ilustrativos estos fundamentos, se consideran: a) la mejora y calidad de la gestión institucional; b) los beneficios públicos generados con los proyectos; c) sostenibilidad y aplicabilidad de la experiencia en otros ámbitos; d) claridad en el desarrollo metodológico, coherencia y estructura y por último e) la utilidad de las experiencias en relación con el problema atendido.

Para la premiación se configuran en cada edición del Premio dos grupos al efecto: un Comité Técnico y un Jurado. Si bien al Jurado le corresponde la selección de los ganadores del certamen, el Comité Técnico constituye uno de los mecanismos creados para la conformación y organización del mismo. Su misión fundamental es dotar al jurado de colaboración técnica y asesoría antes y durante el proceso de selección de los miembros del jurado, la configuración de elección de los ganadores y además el análisis y la verificación de las experiencias participantes seleccionadas como finalistas. Los integrantes del Comité Técnico son publicitados en las convocatorias y páginas oficiales del Premio y por motivos de la imparcialidad que debe permear al certamen, sus integrantes no pueden elaborar juicios de valor sobre las experiencias concursantes.

Por otra parte el Jurado constituido al efecto en cada edición, tendrá la facultad de seleccionar hasta nueve premios correspondientes al primer, segundo y tercer lugar por cada orden de gobierno y menciones especiales en cada caso de considerarlo procedente. (Sección Cuarta, Bases, Premio a la Innovación en Transparencia para la mejora de la gestión institucional 2012). La composición del jurado es tarea de las instituciones convocantes del certamen. El mismo será diferente en cada convocatoria; y estará integrado por nueve especialistas de las temáticas de administración pública, transparencia, rendición

de cuentas y/o derecho de acceso a la información. Los mismos serán divididos en tres comisiones que corresponden a las temáticas del Premio; los criterios de selección se basan en la calidad de las acciones desarrolladas y no en la cantidad de las mismas. Una vez emitido el fallo del Jurado los trabajos presentados son publicados en la página oficial del Premio.

El proceso de evaluación en el certamen consta de cuatro etapas. Las que se ilustrarán en la siguiente figura:

Figura 17. Etapas del proceso de evaluación. Premio a la Innovación en Transparencia



Fuente: Elaboración propia

La primera etapa corresponde a la verificación del Comité Técnico de los trabajos participantes. De esta forma, se establece una especie de “depuración” de los proyectos concursantes, los cuales son analizados considerando los criterios de selección, los objetivos del concurso y los lineamientos establecidos en el mismo. La segunda etapa, se

relaciona con la selección de los trabajos finalistas e interviene el Jurado seleccionado de forma directa y exclusiva. El mismo efectúa la evaluación, selección y la revisión de los trabajos que a su criterio ameriten reconocimiento y que más se apeguen a los objetivos y bases de la convocatoria. La tercera etapa, coincide con la evaluación de los proyectos preseleccionados. El proceso decisorio tiene como actor principal a los miembros del Jurado que determinan los ganadores, y como actor secundario al Comité Técnico, quien interviene en el proceso a fin de supervisar los trabajos seleccionados y comprobar su funcionamiento. La cuarta y última etapa es la de elección de los ganadores, donde interviene el Jurado sin la participación del Comité Técnico, y en base a la documentación recabada hasta el momento se escogen los programas ganadores, pudiendo declararse desiertos alguna o todas las categorías.

Posterior a la elección de los trabajos ganadores se divulga públicamente en los portales de transparencia, así como en la página oficial del Premio a la Innovación en Transparencia y en otros sitios las instituciones, las personas físicas y las sociedad civiles galardonadas. La ceremonia de Premiación tiene lugar en el marco de la Semana Nacional de la Transparencia<sup>15</sup>.

A los proyectos ganadores se le otorga al primer lugar de cada una de las categorías un emblema de reconocimiento, documentación, difusión electrónica de la experiencia en las páginas de las instituciones convocantes, así como en el sitio de Internet del Premio y la presentación pública de la misma. Para el segundo lugar, se otorga un emblema de reconocimiento, difusión electrónica de la experiencia tanto en las páginas de las instituciones convocantes como en el sitio de internet del Premio y presentación pública de

---

<sup>15</sup> La excepción en este sentido fue la edición del año 2015 donde la premiación no se realizó en la Semana Nacional de Transparencia, sino meses después (Gallardo, Esmirna. Titular Unidad de Transparencia. Entrevista, 25 de febrero del 2017).

la misma; mientras que el tercer lugar por categoría se otorgan los mismos premios con excepción de la presentación pública (Décima Segunda sección, Bases, Premio a la Innovación de Transparencia 2014).

### 3.1.2. Elementos significativos

A partir del año 2012 hasta la actualidad se comenzaron a premiar a las Personas Físicas y Organizaciones Civiles con premios monetarios. El primer lugar recibe \$100,000.00 (Cien mil pesos 00/100 M.N.) y difusión del trabajo por parte de las instituciones convocantes; el segundo lugar \$75,000.00 (Setenta y cinco mil pesos 00/100 M.N.) y difusión del trabajo por parte de las instituciones convocantes; al tercer lugar lo premian con \$50,000.00 (cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) y difusión del trabajo por parte de las instituciones convocantes (Sección Decimosegunda, Bases, Premio a la Innovación en Transparencia para la mejora de la calidad de gestión institucional 2012). Resalta que la única recompensa monetaria en este certamen se entrega a la categoría Personas Físicas y Organizaciones Civiles. Otro elemento que resalta de este particular es que a diferencia de las experiencias internacionales analizadas en las bases del certamen no presentan límites en cuanto al uso de este dinero; lo que puede considerarse como un detrimento por la falta de control y supervisión de hacia donde se destinan dichos recursos.

En el capítulo primero de las bases del Premio a la Innovación en Transparencia (2014) se establece como límite que los proyectos participantes deben referirse a proyectos, políticas públicas, acciones o sistemas de gestión cuya implementación haya tenido lugar a partir de la aprobación de la reforma del artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de acceso a la información, con fecha 20 de julio de

2007<sup>16</sup>. En este sentido, son excluidos los trabajos presentados a nombre de las instituciones convocantes, buscando de esta manera la imparcialidad durante el proceso decisorio, que constituye la selección de los proyectos ganadores.

El aumento de la participación se evidencia a partir de las comparaciones de las diferentes ediciones de los premios, para ello se expresa la siguiente tabla, basada en los datos publicados en el sitio web del Premio a la Innovación en Transparencia, donde se establece un análisis de los Premios y trabajos participantes en el certamen desde su surgimiento:

Figura 18. Correlación de Premios y Trabajos participantes. Premio a la Innovación Gubernamental

<b>Correlación de Premios y Trabajos participantes</b>		
<b>Año</b>	<b>Categorías</b>	<b>Número de Aplicaciones</b>
<b>2011</b>	Federal	27
	Estatad	26
	Municipal	21
<b>2012</b>	Federal	27
	Estatad	45
	Municipal	7
	Personas Físicas	15
	OSC	5
<b>2013</b>	Federal	10
	Estatad	35
	Municipal	15
	Personas Físicas	16
	OSC	4
	Alianza gobierno-sociedad	2
<b>2014</b>	Federal	19
	Estatad	38
	Municipal	14
	Personas Físicas	15

<sup>16</sup> Este artículo constitucional hace referencia a los lineamientos básicos del derecho al acceso a la información en la República Mexicana.

	OSC	4
<b>2015</b>	Federal	15
	Estatal	52
	Municipal	12
	Personas Físicas	8
	OSC	15
	Asociación Gobierno-Sociedad	6

Fuente: Elaboración propia

La tabla anterior no expresa el número de participantes en el año 2016 debido a que esto no se encuentra en la página oficial del Premio. No obstante, los números anteriores expresan la aceptación y sobre todo la competencia entre instituciones y gobernadores que cada año buscan legitimar su gobierno y su gestión en transparencia basándose en los lugares otorgados por el certamen<sup>17</sup>. Se puede decir haciendo uso de las categorías analizadas en el capítulo I de esta investigación, referente al marco conceptual que se evidencia en este arreglo institucional la presencia de un isomorfismo institucional, es decir, hay una especie de aprendizaje por parte de los funcionarios y actores involucrados acerca de cómo participar y ganar. Lo anterior es argumentado por Esmirna Gallardo, titular de la Unidad de Transparencia de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Sonora y una de las funcionarias principales a cargo de dos de las iniciativas ganadoras: Portal Sonora Transparente (2013) y Portal Bus Sonora (2015) cuando al referirse a los múltiples premios en la categoría estatal otorgados a instituciones sonorenses refiere:

<sup>17</sup> Véase Contreras, Alan (8 de noviembre del 2017) "Municipio de Querétaro recibe premio a la transparencia", en *El Financiero*. Disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/bajio/municipio-de-queretaro-recibe-premio-a-la-innovacion-en-transparencia.html>. Consúltese también *El Imparcial* (8 de noviembre del 2017), "Gana CPA Premio por Innovación en Transparencia". Disponible en <http://www.elimparcial.com/EdicionEnLinea/Notas/Sonora/08112017/1272905-Gana-CPA-premio-por-Innovacion-en-Transparencia.html>; además se puede revisar Meraz, Andrea (21 de noviembre del 2017) "Sonora gana Premio a la Innovación en Transparencia" en *Excelsior*. Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/11/07/1199680>.

En el 2012 cuando acudimos a la semana nacional de transparencia, nos dimos cuenta de que existía el premio como tal y vimos la dinámica de los premiados, qué trabajos presentaban y decidimos participar al siguiente año, o sea, 2013 con la reingeniería de un portal que ya teníamos pero estaba muy disperso, lo que hicimos fue conglomerar todo en una sola página ,adicionar nuevas atracciones para el ciudadano, en un lenguaje adaptable y comprensible para los ciudadanos y concentramos el Portal Sonora Transparente [...] y luego para el 2014 inscribimos otras ventanillas y otro portal relacionado con los gastos de la propia contraloría, pero no ganamos. Para el 2015 se inscribió el Portal Bus Sonora, relacionado con el transporte público, con el que se vuelve a ganar un premio en categoría estatal (Gallardo, Esmirna. Titular Unidad de Transparencia. Entrevista, 25 de febrero del 2017).

Esta imitación o aprendizaje de las formas de “aplicar y ganar” un certamen de la categoría del Premio a la Innovación en Transparencia se evidencia por una parte, con las seis experiencias ganadoras por parte de las instituciones sonorenses, cinco de las cuales responden a la categoría estatal; y por otra porque esta *replicabilidad* evidencia una falta de atención a otras categorías o niveles de participación en el mismo Estado y de actores potenciales nuevos como pueden ser Personas Físicas, Organizaciones no Gubernamentales y/o Alianzas Gobierno-Sociedad. Al respecto abunda Haydee Pérez Garrido, Directora de Fundar, Centro de Análisis e Investigación y miembro del Jurado del Premio a la Innovación en Transparencia en el año 2015:

[...]Se están premiando instituciones con trabajo y premios recibidos por años y es necesario además incentivar a los actores nuevos, se trató de hacer un equilibrio de estos dos elementos. Entendíamos la utilización política sobre todo de los gobernadores que genera este certamen. Buscan colgarse estrellitas cuando son gobiernos llenos de opacidad. Una salida interesante debería ser contextualizar los premios, el reconocimiento a las instituciones y recomendaciones con líneas más estructurales al respecto (Pérez Garrido, Haydee. Jurado del Premio a la Innovación en Transparencia 2015. Entrevista, 15 de mayo del 2017).

Otra cuestión de relevancia referente al Premio a la Innovación en Transparencia es el tema de la imparcialidad institucional- ya analizada conceptualmente en el capítulo anterior- la cual fue vulnerada en el proceso de selección en el año 2016, cuando Sonora obtuvo el primer lugar con Tuobra.mx. Estas laceraciones se evidencian en dos sentidos: el primero tiene que ver con la designación durante esa convocatoria como miembro del Jurado a una prima directa de la Gobernadora del Estado de Sonora, quien representaba a Microsoft México: “La Lic. Armida Arellano, prima de la gobernadora al comienzo de las reuniones con el Comité Técnico declaró su parentesco y pidió no tener nada que ver en las votaciones relacionada con ese Estado para evitar conflicto de intereses”(Noriega Esparza, Guillermo. Entrevista, 7 de marzo del 2017) uno de los miembros del Jurado en esa ocasión fue Guillermo Noriega Esparza, activista, periodista, fundador de Sonora Ciudadana A.C<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup>Sonora Ciudadana A.C es una organización civil no gubernamental, independiente y apartidista dedicada, desde el ámbito local, a la defensa y promoción de los derechos humanos a favor de construir una democracia integral en México. Fundada en el año 2005 su misión es impulsar mayor rendición de cuentas en la provisión de los servicios públicos de salud, combatir la discriminación en su acceso y emprender actividades ciudadanas para mejorar su calidad. Véase sitio web Sonora Ciudadana A.C, disponible en <http://sonoraciudadana.org.mx/Home/Nosotros>

en el año 2014- cuando durante el gobierno de Guillermo Padrés Elías, fue otorgado el Primer lugar en la categoría estatal por el Sistema de Compras del ISSSTESON, envuelto en esa período en escándalos de corrupción- escribió una columna criticando fuertemente la validez del Premio a la Innovación<sup>19</sup>.

No obstante la crítica realizada y respondiendo a la invitación realizada por el Comité Organizador, fue designado miembro del Jurado de la edición referida. El criterio que se esgrime aquí en torno a la imparcialidad se deriva sobre todo del hecho de que este miembro del Jurado tuvo dentro su grupo de proyectos de análisis la experiencia sonorenses que ganó el certamen. Esto, resulta un contrasentido para la imparcialidad que debe primar en un jurado y en un certamen de tal nivel. Respecto al posible conflicto de intereses que dañara el principio de imparcialidad derivado de lo anterior el mismo Noriega abunda:

“En primer lugar no trabajo para el Estado de Sonora, no tengo animadversiones por nadie, si hubiera tenido algo o un potencial conflicto de intereses lo hubiera expresado para que lo analizara otro de los equipos de expertos, no quería porque sabía que en algún momento me iban a hacer esta pregunta. Si ganaba Sonora iba a ser culpable y si perdía también. Tuvimos un análisis como de veinte iniciativas pero cada equipo hacía una matriz y los demás equipos analizábamos los que habíamos decidido” (Noriega Esparza, Guillermo. Jurado del Premio a la Innovación en Transparencia 2016. Entrevista, 7 de marzo del 2017).

---

<sup>19</sup> Véase Noriega, Guillermo (3 de octubre del 2014) “El fin de un Premio” en *Red por la Rendición de Cuentas*. Disponible en <http://rendiciondecuentas.org.mx/el-fin-de-un-premio/>

Otro de los elementos significativos en el certamen es la legitimidad que se deriva de quiénes convocan al certamen. Si bien este tipo de premios carece de una recompensa monetaria a los miembros del jurado los legitima el hecho de formar parte de un concurso que ha trascendido barreras de todo tiempo, y por otra la legitimidad que proviene de las instituciones y organizaciones convocantes: las representadas en el Comité Técnico y las que forman parte del Jurado que cambia todas las convocatorias, buscando precisamente darle un toque de seriedad y de experiencia al concurso y es la que garantiza la participación de los miembros del jurado y de las instituciones, personas físicas y organizaciones participantes:

“[...] me di cuenta de que el Comité Organizador era un comité plural ya que no era estrictamente conformado por el INAI, donde hacían funciones de facilitadores más que de controladores y eso me dio mucha confianza, pues el jurado era plural e independiente para valorar, sin privilegiar de ninguna manera al INAI , y la misma institución tuvo la cautela de no pautar una directriz que establecería ningún tipo de sesgo en la selección”(Martínez Yllescas Roberto. Director de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).Jurado del Premio a la Innovación en Transparencia 2016. Entrevista, 11 de mayo del 2017).

El tiempo del proceso de selección y la dinámica de selección también resulta un punto a destacar dentro de las particularidades del arreglo institucional. En el análisis de las dinámicas de certámenes de Innovación en el capítulo anterior se evidencia un proceso largo de selección, de estudio de los proyectos concursantes, los que iban desde la

constatación de su funcionamiento en el terreno y entrevistas a sus representantes; a fin de conocer más a cabalidad la función, proyección, utilidad y aplicabilidad de estos. El Premio a la Innovación en Transparencia cuenta con un proceso de selección corto, de aproximadamente tres meses. El Jurado se reúne en dos ocasiones. La primera sirve para la presentación y explicación de las normas, los principios a seguir y la designación por equipos de los proyectos a analizar, estos se realizan de manera individual a lo largo del período de selección y se plasma las decisiones en dictámenes, que se discuten por todos los miembros del Jurado en la segunda reunión, que tiene como fin designar las iniciativas ganadoras. Por lo que el único contacto que tiene el Jurado con los proyectos y por ende la única manera de comprobar los criterios de utilidad, de sostenibilidad y aplicabilidad de las experiencias, de claridad en el desarrollo metodológico y de mejora de la calidad de la gestión institucional es través del formulario que los concursantes llenan en línea y una comprobación informática a través de un simulacro para evidenciar que tan efectivas son las iniciativas participantes. Esto, rompe con la posibilidad de analizar de primera mano el real impacto y la necesidad de determinadas aplicaciones y portales para la sociedad y la ciudadanía. No hay un contacto con las voluntades, obstáculos, proyecciones e importancia real de determinados proyectos y potenciales ganadores del certamen; el criterio de uno de los miembros del Jurado del certamen en su edición del año 2014 el profesor Cárdenas contribuye a entender la dinámica en el proceso decisorio:

No podíamos entrar a las aplicaciones porque tenían contraseña pero en el formulario te pedían que muestres las utilidades a través de capturas de pantalla, íbamos revisando esas funcionalidades y entrabamos a las páginas para verlos, en algunos casos, pero para evitar hacer trámites falsos. Creo que

estaría muy bien que se realizaran pero en aquel momento no se hizo en algunos casos (Cárdenas, Alejandro. Profesor-Investigador de temas de Transparencia. Jurado del Premio a la Innovación en Transparencia 2014. Entrevista, 19 de junio del 2017).

### 3.1.3. Principales aportes

Derivado de la mencionada legitimidad institucional que proviene de un certamen convocado por instituciones reconocidas nacional e internacionalmente, se ha fomentado la competencia por parte de los gobernadores más que por fomentar la transparencia y los mecanismos, por aparecer en los medios de comunicación como los ganadores de un premio en transparencia. Se convierte así en un mecanismo para legitimar el ejercicio de las funciones públicas de los gobernadores quedando de alguna manera desplazados los verdaderos actores de las dependencias institucionales; esto es, los que fomentan, diseñan y desarrollan los proyectos participantes y ganadores.

Los funcionarios a cargo de los proyectos participantes si bien son invitados a la premiación, son los gobernadores los que aparecen en los medios y en la propia gala de graduación en la palestra para recibir el galardón. Lo anterior, expresa la necesidad de establecer límites en cuanto a la utilización y promoción de los premios por parte de otros actores; en aras de fomentar realmente lo que se necesita en la gestión pública: programas y proyectos que promuevan la transparencia gubernamental. Al respecto Noriega Esparza refiere:

El hecho de que si los gobernadores siguen abusando de este premio tratando de confundir a la ciudadanía con lo que es ganar un premio si siguen

confundiendo eso el premio terminaría desprestigiado completamente. Me molesta que se utilicen estos premios como un escudo, como pretexto para no rendir cuentas (Noriega Esparza, Guillermo. Jurado del Premio a la Innovación en Transparencia 2016. Entrevista, 7 de marzo del 2017).

En el caso del impacto y la necesidad de este tipo de certamen en la gestión pública mexicana los criterios varían:

[...] por lo menos hay un incentivo positivo, una competencia positiva entre los gobernadores de ver quien se lleva un premio, y si hay una competencia sí les parece relevante pero que ha cambiado, creo que los cambios no son atribuibles al premio, creo que puede ser un elemento que junto a cosas como los datos abiertos y otras estrategias, pero si yo hiciera una encuesta de quién se entera del Premio daría muy poco nivel de conocimiento cerca de la existencia del mismo (Noriega Esparza, Guillermo. Jurado del Premio a la Innovación en Transparencia 2016. Entrevista, 7 de marzo del 2017).

Este criterio no obstante entra en contradicción con el del mismo miembro del Jurado que plantea en cuanto al impacto de este tipo de iniciativas:

La teoría del cambio de premios como este que te dice que si tu incentivas a los gobiernos este tipos de proyectos y prácticas innovadoras para garantizarle a la sociedad que la transparencia vaya más allá y de nuevos pasos y que

eventualmente si eres lo suficientemente bueno se te va a dar un reconocimiento creo que es defectuosa por naturaleza. En un país en que el gobierno no cumple ni con lo que está obligado legalmente a cumplir me parece un despropósito pensar que un premio de esta naturaleza va a tener un impacto en la vida de las personas, creo que es positivo reconocer a quien quiere hacer cosas buenas y abracen la agenda de la sociedad civil pero pensar que eso va a tener un impacto en la calidad de vida de las personas, no lo creo (Noriega Esparza, Guillermo. Jurado del Premio a la Innovación en Transparencia 2016. Entrevista, 7 de marzo del 2017).

Otro criterio totalmente diferente acerca del impacto y de la utilidad para la sociedad de este tipo de arreglos institucionales es el del Maestro Martínez quien considera:

Tiene mucho sentido estratégico el hecho que exista un certamen de esfuerzos para promover la transparencia en México dado que existen instituciones como el INAI para hacer cumplir la ley aplicable al acceso a la información pública y a la transparencia , cuán importante es que se promueva la transparencia en el actuar de las organizaciones y de los funcionarios ,cuán importante es que los ciudadanos estén empoderados considerando que pueden tomar opiniones y el día a día del ciudadano y de los funcionarios, se vuelven características que han logrado traducir en resultados institucionales y legales uno de los principios más importantes para la democracia, la transparencia para la rendición de cuentas motivada por una ciudadana más activa y más exigente, involucrada para hacerle frente al poder, más participativa que pide cuentas a la autoridad, sobre todo en el manejo de

recursos públicos porque estos provienen de la ciudadanía. Gracias a las políticas públicas de transparencia y de rendición de cuentas podemos decir que en México se está construyendo una democracia participativa basada en los ciudadanos. Se cumple con la tarea muy meritoria e importante de tener un certamen que pueda visualizar en el esquema social y político mexicano a quien cada año se esfuerza y se compromete en la tarea de promover y divulgar la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. Es positivo poner en evidencia instituciones que hacen y se esfuerzan por mejorar el nivel democrático de la transparencia (Martínez Yllescas Roberto. Director de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Jurado del Premio a la Innovación en Transparencia 2016. Entrevista, 11 de mayo del 2017).

Estos razonamientos divergentes por parte de dos miembros del Jurado de una misma convocatoria denota la necesidad de eliminar las carencias del certamen y fortalecer las debilidades del mismo; establecer límites en cuanto al uso y promoción del premio.

### 3.2. Contexto socio-histórico del Estado de Sonora (2013-2016)

Sonora, entidad federativa mexicana ubicada al noroeste de México, conoció la alternancia en las elecciones de 2009, cuando por primera vez el titular del Ejecutivo Estatal emanó de un partido diferente al Revolucionario Institucional, PRI. Para los años 2009 y hasta el 2015, Sonora fue gobernada por Guillermo Padrés Elías del Partido Acción Nacional (PAN).

La situación de la alternancia en esta entidad es un tema para estudios más extensos. En la primera mitad del término, el Ejecutivo no tuvo mayoría en el Congreso del Estado y para cuando se logró, en la segunda mitad, la fuerza del PRI ya se recomponía en la Presidencia de la República. A lo largo de su mandato, el Ejecutivo lidió contra diversas fuerzas en contra y señalamientos, particularmente sobre una administración irregular y actos de corrupción.

En el análisis de Martínez Robledos (2015), el descontento contra el gobierno panista y su derrota electoral en 2015 puede explicarse en la suma de los siguientes acontecimientos: 1) El conflicto con el pueblo Yaqui por el agua. La construcción del acueducto Independencia para llevar el agua almacenada en la presa Plutarco Elías Calles (entre los municipios de Soyopa y San Pedro de la Cueva) a la presa Abelardo L. Rodríguez (en Hermosillo) generó múltiples desencuentros y tensiones entre el pueblo Yaqui, el gobierno del Estado, el gobierno Federal y las instancias jurisdiccionales<sup>20</sup>; 2) El aumento de impuestos. En contra de lo comprometido en campaña, el gobierno, impuso en 2013, la Contribución al Fortalecimiento Municipal (COMUN) consistente en cobro de 3% a vehículos con antigüedad no mayor a 10 años sobre el valor facturado; incrementó del 15% en revalidación de placas, impuesto sobre nómina, licencia de conducir, expedición de actas de nacimiento, carta de no antecedentes penales. A mediados de 2012, en rueda de prensa, el entonces titular del Ejecutivo declaró que “no era de sonorenses bien nacidos” oponerse al cobro de impuestos.

Efectivamente, lo sucedido en el primer sexenio liderado por una extracción política diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), es aun materia de análisis.

---

<sup>20</sup> En su texto “El acueducto «chueco» del gobierno de la alternancia”, Pineda Pablos expone: “...el hecho [de construir el acueducto] denotaba la voluntad política de resolver los problemas... sin embargo, las formas y los procedimientos no fueron los más acertados, y el proyecto ha tenido una vida muy accidentada. En su camino se conjugaron la ineptitud y la falta de experiencia en los asuntos públicos...” (2015:2013).

Posterior a la denominada “reconducción presupuestal”, consecuencia de que no se pudiera aprobar en tiempo y forma el presupuesto de egresos y ley de ingresos en el Congreso del Estado, hacia el cuarto año de gobierno, la confrontación entre el gobierno y la oposición partidista o entre el gobierno y los grupos de poder del sur de la entidad, se sumaban a factores que colocaron a la administración en diversos y sucesivos puntos críticos de aceptación frente a la ciudadanía, principalmente los frecuentes señalamientos en medios de comunicación de prácticas corruptas o, al menos, de un deficiente manejo financiero estatal.

Hacia la segunda mitad del sexenio 2009-2015, muy probablemente como consecuencia de la crisis política vivida, la acción gubernamental generó algunas medidas relacionadas con la transparencia y la participación ciudadana. Como ejemplo: se constituyó un Consejo Ciudadano que propuso una terna para la designación del titular de la Secretaría de la Contraloría (Peña, 2016); se participó obteniendo los primeros lugares de manera sucesiva en el Premio a la Innovación en Transparencia convocado por la Auditoría Superior de la Federación, el Banco Mundial, la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Nacional y el Instituto Nacional de Administración Pública, entre otros; se declaró 2014 como el “Año de la austeridad, transparencia y buen gobierno”, como ideas articuladoras de lo realizado. El SIEC, aquí estudiado, fue la segunda ocasión que el gobierno sonorenses obtuvo el citado premio.

A ese momento, sin embargo, el panorama de la transparencia en Sonora era adecuado, pero no sobresaliente.

De acuerdo con la medición realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) denominada “Métrica”, en la más reciente medición la del año 2014, Sonora estaría en el 12avo lugar, destacando en la dimensión de usuario simulado (que

analiza todo el proceso al cual se enfrenta el ciudadano que requiere alguna información y, visualiza la experiencia de los ciudadanos a la hora de acceder a la información pública y las características de las respuestas que recibe) donde se obtuvo un segundo lugar y en normatividad, donde se obtuvo un primer<sup>21</sup>. En todo lo demás que captura esta medición, Sonora se ubica en media tabla.

Para la perspectiva normativa, antes de la reforma de 2016, se encuentran otros dos instrumentos que ubican la situación de la entidad en estudio: el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM) y el Índice Nacional de Organismos garantes de Derecho de Acceso a la Información (INOGDAI). En el IDAIM, Sonora ocupa el lugar número 20 con un promedio considerado como reprobatorio<sup>22</sup>. Por su parte, publicado en 2016, el INOGDAI ubica a Sonora en el lugar 22.

En otras mediciones que se hacen sobre temas concretos, Sonora tendría algunas áreas de oportunidad. En los resultados del 2016 en el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (ITDIF) realizado por la consultora “Regional”, por ejemplo, Sonora se encuentra dentro de los ocho lugares con menos calificación. Este estudio, realizado a lo largo de quince años, revisa la información de la gestión financiera y su debida publicación en portales electrónicos oficiales. Contrasta estos datos con los del Índice de Información Presupuestal Estatal 2015 (IIFE) donde Sonora alcanzó el número 9 a nivel nacional, con 91 puntos. Este Índice mide la calidad de la información presupuestal de las entidades federativas, y analiza el cumplimiento de las obligaciones de la contabilidad del gobierno, con el fin de eliminar cualquier vestigio de opacidad, al ser la transparencia presupuestal uno de los elementos que más trasciende en la

---

<sup>21</sup> Situación particular al considerar otros estudios donde la norma no aparece en posición destacada.

<sup>22</sup> Destaca este Índice que 17 leyes, de igual número de entidades federativas, fueron reprobadas.

seguridad y la calidad de vida de los ciudadanos mexicanos, y la que por ende más exige actualmente la ciudadanía. Este índice se convierte en mecanismo efectivo para lograr en alguna medida la confianza del ciudadano con los funcionarios y el aparato gubernamental en general.

Los efectos y el impacto de estas y otras acciones emprendidas, como ya se ha señalado, son materia de estudio. Lo que la evidencia confirma es que, al menos en lo electoral, no fue suficiente como para mantener un número de votos suficiente para que la fuerza partidista mantuviera el gobierno. Y regresó el PRI al poder estatal. Más allá: al año de haber dejado el gobierno, el otrora titular del Ejecutivo se sustrajo de la acción de la justicia, no acudiendo a diversos citatorios de la autoridad estatal y federal para responder sobre las acusaciones sobre corrupción.

Tres de los proyectos premiados con el Premio a la Innovación en Transparencia otorgados a Sonora en la categoría estatal fueron otorgados durante el período denominado de alternancia. El mismo, comenzó en el año 2009 y transcurrió hasta el 2015. Esta etapa inició con el gobierno del Guillermo Padrés Elías, representante del Partido de Acción Nacional (PAN) quien logró estar a la cabeza del Estado por primera vez en la historia de Sonora (Vázquez 2015). En este sentido se argumenta el hecho de que “pasaron 42 años desde que el PAN ganó las primeras presidencias municipales, entre ellas la capital del estado, antes de que la alternancia también llegara a la gubernatura” (Vázquez 2015,43). La agenda del gobierno de Padrés en torno al cual se desarrolló su mandato estuvo relacionada con los temas de igualdad y equidad, innovación, austeridad y coordinación gubernamental. Dentro de la referida agenda destacaron dos problemas públicos trascendentales: el agua y el transporte. Los esfuerzos para el primero catapultaron al gobierno bajo el denominado Acueducto “chueco” por la corrupción derivada del mismo (Pineda 2015); mientras que con

respecto al segundo, el esfuerzo más evidente fue el Portal Bus Sonora que ganó el premio a la Innovación en Transparencia, aquí analizado. En este contexto tiene lugar al unísono el otorgamiento en el año 2014 del Premio a la Innovación Gubernamental en Transparencia al Sistema de Compras del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora (ISSSTESON) y la corrupción denunciada dentro de mismo sistema; lo que provocó cuestionamientos serios sobre la legitimidad e imparcialidad del certamen. Abundando al respecto Noriega (2015,180) comentaba:

La situación financiera del ISSSTESON, ha provocado especial interés, ya que el gobierno estatal no le transfirió los recursos de las cuotas retenidas a sus trabajadores, y los desvió hacia el gasto corriente de la administración pública y su destino final ha sido poco claro. Esto generó un peligroso déficit de 1100 millones de pesos y, como consecuencia, un rescate con recursos públicos por demás opaco y contrario al interés de la sociedad sonoreense.

La actual administración, que retoma el hegemonismo político priista, encabezado por la gobernadora Claudia Pavlovich Arellano, realiza evidentes esfuerzos para recuperar la confianza de la ciudadanía hacia el gobierno, y utiliza la transparencia como alternativa para legitimar su ejercicio del poder, uno de estos esfuerzos es desarrollado en estas páginas: Tuobra.mx, aplicación con la que Sonora resultó galardonada en el año 2016 con el Premio a la Innovación en Transparencia; resultando nuevamente premiada con el mismo galardón en la misma categoría en el año 2017 con el Sistema de Selección Aleatoria de Sustentantes, representado por la Secretaría de Educación y de Cultura de Sonora ha sido galardonada igualmente con el Premio a la Innovación en Transparencia.

Respecto al mandato actual de la gobernadora Pavlovich y su posición sobre el Premio recibido en el 2016 considera Noriega Esparza:

Solo ha pasado un año y medio de la gobernadora, todavía ni siquiera tiene cuestionamientos serios en cuanto a la probidad de los recursos públicos, no sabemos si ese va a ser su escudo llegado el momento, pero si mañana se descubre algún fraude en la obra pública va a decir: Claro que no, somos el primer lugar en transparencia por una aplicación que transparenta la obra pública (Noriega Esparza, Guillermo. Jurado del Premio a la Innovación en Transparencia 2016. Entrevista, 7 de marzo del 2017).

Bajo estas premisas a continuación se analizan cuatro experiencias sonorenses premiadas con el Premio a la innovación en Transparencia bajo distintos períodos de gobierno y que corresponden a los años 2013, 2014, 2015 y 2016 respectivamente.

Debe señalarse que no hay manera de relacionar los resultados de los premios obtenidos con alguna de las temáticas medidas relacionadas con la transparencia.

Para mayor referencia, considérese que una aproximación a los resultados obtenidos por Sonora en materia de transparencia es posible a partir de diferentes métricas existentes. La métrica más actualizada al respecto es el Coeficiente TAI realizado por Transparencia Mexicana e Impunidad Cero del año 2017. El mismo integra los esfuerzos de las organizaciones especialistas en transparencia, anticorrupción y combate a la impunidad; las que se convierten en dimensiones de análisis y en los ejes centrales de este instrumento. Este Coeficiente, constituye una herramienta fundamental para realizar una mirada integral sobre los tres ejes centrales sobre los que versa su análisis: transparencia, corrupción e

impunidad del Estado de Sonora. El fundamento que justifica el análisis de los tres puntos referidos radica en que “la transparencia, implementada de forma aislada, no puede ejercer su función de prevenir la corrupción y asegurar la acción de la justicia, por lo que los tres ejes de análisis de la métrica, deben ser atendidos de forma coordinada y conjunta” (Coeficiente TAI 2017. Transparencia, Anticorrupción, Impunidad Cero).

Esta métrica es valorada como un instrumento de medición eficiente por dos razones: porque propicia la administración de los datos y porque conlleva bajos costos de acceso para los usuarios. Este instrumento además propicia el diseño de políticas públicas focalizadas hacia la eliminación de la opacidad y hacia el control de la corrupción y de la impunidad.

El eje de transparencia es medida en este Coeficiente a través de la Métrica de Gobierno Abierto 2017, el cual es elaborado por el CIDE y analiza dos aspectos esenciales: por un lado la transparencia con la que se desempeñan los sujetos obligados; mientras que por otro, la influencia en los procesos y decisiones públicas que ejercen los ciudadanos generada por los propios mecanismos de control que pesan sobre los sujetos obligados.

La anticorrupción, por otra parte, es medida a partir de la tasa de prevalencia de la corrupción del año 2015 de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI, la que estima el número de víctimas de corrupción por cada 100,000 habitantes de trámites y servicios públicos (Coeficiente TAI 2017. Transparencia, Anticorrupción, Impunidad Cero).

La impunidad es analizada a partir del índice Global de Impunidad México 2016; el que constituye un índice agregado con 19 variables elaborado por la Universidad de las Américas de Puebla (UDLAP). La misma, considera tres puntos: la disponibilidad de

recursos materiales y humanos de los sistemas de seguridad y justicia, su funcionalidad y la cifra negra (Coeficiente TAI 2017. Transparencia, Anticorrupción, Impunidad Cero).

Este Coeficiente a nivel nacional es de 59 unidades de un máximo posible de 100. Lo que significa que a mayor valor, peor desempeño. Es decir, “el promedio nacional es de 60.59 % parecido al peor escenario posible. Por variables el país es 84.04 tan opaco como Querétaro; 62.66 % tan corrupto como Morelos y 88% tan impune como Quintana Roo”; debido a que estos Estados son los de desempeño más bajo en cada uno de los indicadores (Coeficiente TAI 2017. Transparencia, Anticorrupción, Impunidad Cero).

En la medición de la opacidad - o ausencia de transparencia- por entidad el Estado mejor evaluado por la métrica del Gobierno Abierto 2017 es Ciudad de México, con 67.43 unidades en la escala TAI. La entidad peor evaluada es Querétaro. En este aspecto, el nivel de opacidad promedio es 84.75 y tiene una desviación estándar de 6.91 unidades. En este rubro Sonora ocupa el octavo lugar, siendo el rubro que más afecta su calificación con 79.78 unidades, sólo mejor calificado que Coahuila y peor que Sinaloa (Coeficiente TAI 2017. Transparencia, Anticorrupción, Impunidad Cero).

La corrupción por entidad considera a Zacatecas como la entidad mejor evaluada por la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) realizada en el 2015, obteniendo así 33.89 unidades en la escala TAI. La entidad peor evaluada es Morelos. El nivel de corrupción en trámites y servicios promedio es 59.72 y tiene una desviación estándar de 17.65 unidades. En este rubro Sonora ocupa uno de los lugares más bajos de dicha métrica, alcanzando el número 23 de la lista con 70.16 unidades de 100. Siendo esta su mejor evaluación.

En impunidad por entidad la mejor evaluada por el Índice Global de Impunidad 2016 es Campeche, obteniendo así 61.64 unidades en la escala TAI. La entidad peor

evaluada es Quintana Roo. El nivel de impunidad promedio es 89.76 y tiene una desviación estándar de 9.41 unidades. Sonora resulta en este sentido alcanza el número cinco de la métrica contando con 76.24 unidades (Coeficiente TAI 2017. Transparencia, Anticorrupción, Impunidad Cero).

Todas las métricas anteriormente analizadas sirven para conformar el Coeficiente TAI 2017. En el mismo la entidad mejor evaluada es Nayarit con 38.85 unidades, mientras que la peor es Morelos con 84.65 unidades. El Coeficiente TAI 2017 promedio es igual a 59.25, y tiene una desviación estándar de 11.66 unidades. Sonora ocupa el lugar número trece por entidad.

Coeficiente resalta que entidades mejores evaluadas en el mismo como Nayarit y Veracruz pueden deber sus resultados a dos factores: el primero, es la falta de instrumentos que permiten medir a cabalidad la corrupción y no sólo la de trámites y servicios; el segundo, en cambio, está relacionado con la adaptación de los gobernadores a las métricas existentes.

Se evidencia, con las diferentes métricas referidas que Sonora, no cuenta con resultados palpables y medibles en materia de transparencia que constate un real impacto en la sociedad y administración sonorenses, que dé a entender un impacto positivo generado por la “cultura de recibir premios” de que algo está cambiando en la forma de hacer del gobierno. Si bien el premio no enarbola en sí la transparencia -sino la innovación y las nuevas formas de hacer en la gestión pública que propicien mejores formas a través de la transparencia y que contribuyan de manera más efectiva a cerrar el círculo a la opacidad de instituciones y organizaciones sonorenses- a largo plazo tanta replicabilidad de galardones, debe mostrar indicios de cambios y esos cambios no pueden ser otros que una sociedad más

transparente. Impacto y visibilidad de cambios, ausentes en los mecanismos de medición sobre el tema.

### 3.3. Análisis de los premios obtenidos por Sonora

#### 3.3.1. Portal Sonora Transparente. 2013

En la categoría estatal el primer lugar correspondió al Portal Sonora Transparente, de la Secretaría General del Estado de Sonora, en la temática calidad y disponibilidad de la información.

El Jurado estuvo en esa edición compuesto por el Centro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos; Social TIC, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, Gestión Social y Cooperación, Lantia Consultores, Experto independiente, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, El Colegio de México, México Infórmate.

#### Procedimiento de aplicación del Portal Sonora Transparente

Sonora en el año 2013 participa en el certamen con el Portal Sonora Transparente. La iniciativa fue inscrita a nombre de una sola institución pública: la Secretaría de la Contraloría General en la categoría estatal y bajo la temática: Calidad y disponibilidad de la Información. En virtud de la descripción realizada en el formulario del concurso, este trabajo comenzó a instrumentarse en fecha primero de febrero del 2013 y dentro de sus objetivos estaban el ofrecer información pública de manera sistematizada, actualizada, de fácil acceso que funcionara a través de una plataforma en internet; fue producto de un trabajo interno con las unidades administrativas del Gobierno en Sonora.

El proceso de aplicación por parte de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado fue propiciado por la motivación externa en la Semana Nacional de Transparencia, donde se realizaban las premiaciones desde su creación en el año 2011 y un “saber-hacer” por evidenciar las experiencias premiadas, dialogar con los involucrados, aprehender el proceso y reconocer potencialidades en torno al proyecto Portal Sonora Transparente. Cesar Alan Cota, en aquel entonces Director General Jurídico de la Contraloría y uno de los líderes de esta iniciativa junto con un equipo de trabajo multidisciplinario, quien puntualiza al respecto:

Ese 2011 nos enteramos de que existía el premio a la innovación y nos enteramos porque fuimos a la semana nacional de transparencia y participamos como observadores, allá nació las ganas de aspirar a un premio. En el año 2012 inscribimos nuestro canal de homologación y no ganamos, por lo que en el 2013 inscribimos el Portal Sonora Transparente (Cota, Cesar Alan. Director General Jurídico Contraloría General del Estado de Sonora 2013. Entrevista, 25 de febrero del 2017).

La aplicación e implementación del Portal Sonora Transparente responde a la iniciativa del gobierno del panista Guillermo Padrés Elías, quien como se expresó lideró el Estado durante el sexenio 2009-2015. Por lo que este portal responde a los objetivos de la Secretaría de la Contraloría en aquel entonces que consideraba primordial que los Sujetos Obligados del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora cumplieran con lo establecido en la Ley de Acceso a la Información, otorgándole valor público a su trabajo. En este sentido, se evidenciaron cambios relacionados con la reestructuración de los canales de comunicación

del gobierno con la ciudadanía, centrándose este especialmente en los portales de transparencia en internet.

Esta plataforma de transparencia surgió de un esfuerzo y trabajo continuo de tres años, y se concentró en el portal de transparencia del Estado a partir de la liga <http://transparencia.sonora.gob.mx> la cual satisfacía la necesidad de ofrecer en un solo lugar y bajo criterios de usabilidad, la sistematización de la información de las instituciones y funcionarios públicos. Este portal bajo un esquema sencillo puso a disposición de la ciudadanía diferentes formas de acceso a la información, a través de apartados.

Respecto a la concepción y funcionamiento de este Portal nos argumenta Gallardo, otra de las responsables de este proyecto:

[...] desde el 2010 nos tocó trabajar en el registro al premio a la innovación en transparencia en el Portal de Sonora Transparente, esa idea de inscribirlo surgió en el 2012 cuando acudimos a la semana nacional de transparencia y ahí nos dimos cuenta de que existía el premio como tal y vimos la dinámica de los premiados, qué trabajos presentaban y decidimos participar al siguiente año, o sea, en el 2013, con la reingeniería de un portal que ya teníamos pero que estaba muy disperso.

Lo que hicimos fue conglomerar todo en una sola página ,adicionar nuevas atracciones para el ciudadana, en un lenguaje adaptable y comprensible para los ciudadanos y concentramos el portal sonora transparente , el cual salió de la sección de asuntos jurídicos en conjunto con el área tecnológica de la Secretaria de la Contraloría , por la parte técnica relacionada con la programación y todo eso dio como resultado el Portal Sonora Transparente

que funge como una ventanilla única de transparencia hasta la fecha; que igual va a tener sus cambios porque las leyes han venido evolucionando, pero a la fecha sigue funcionando (Cota, Cesar Alan. Director General Jurídico Contraloría General del Estado de Sonora 2013. Entrevista, 25 de febrero del 2017).

En vista del análisis anterior, se evidencia un trabajo continuo de al menos dos años respecto al Portal, independiente de la participación en el certamen, estos esfuerzos a criterio de Cota se debe a un trabajo continuo y permanente. Abunda en este sentido:

Estuvimos meses trabajando en unas métricas que se estaban realizando en la Secretaría de las que se derivó este Portal y revisamos los portales configurados al respecto al menos dos veces al mes, dándoles seguimiento, recomendaciones de cuando subir la información y que información y homologando los criterios de información, eso también lo trabajamos.

El resultado de ese ejercicio en el año 2010 fue que para el 2011 ya teníamos al menos internamente un manual de homologación y de información, aunque si bien no había criterios públicos de acceso a la información. Estas métricas tenían como objetivo organizar y homogeneizar la información dispersada en el país. En el 2010 fue esa evaluación y en el 2007 fue la primera evaluación a portales que hizo el aquel entonces IFAI ahora INAI. En la revisión que se le hizo a Sonora con las métricas donde mejor salió el Estado fue en portales porque trabajamos y auditamos todos los portales en el trascurso de la métrica dos veces al mes, a un total de ochenta portales y alrededor de 64 rubros de

información. En un año de trabajo ya habíamos descubierto la dinámica de funcionamiento de todos los portales.

Las revisiones fueron realizadas con las directivas de las unidades de transparencia para la revisión de los portales para eso juntábamos las unidades de enlace y en conjunto con el instituto de transparencia evaluábamos un portal para que ellos nos dieran sus criterios, porque no se trataba nada más de mis criterios o de nuestros criterios, sino que venían a la par con las de ellos como autoridad en la materia. Como resultado de ese trabajo conjunto tuvimos esa homologación. Ese 2011 nos enteramos de que existía el premio a la innovación y nos enteramos porque fuimos a la semana nacional de transparencia y participamos como observadores, allí nació las ganas de aspirar a un premio. En el año 2012 inscribimos nuestro canal de homologación y no ganamos, por lo que en el 2013 inscribimos el Portal Sonora Transparente (Cota, Cesar Alan. Director General Jurídico Contraloría General del Estado de Sonora 2013. Entrevista, 25 de febrero del 2017).

La decisión de la participación en el certamen se origina en la propia dependencia del Estado; fue un trabajo donde se involucraron los departamentos de la Contraloría del Gobierno del Estado de Sonora, con el fin de ofrecer a la ciudadanía un producto mejorado, eficiente. Su trascendencia en ese momento radicaba en que:

[...] conjugaba los 60 diferentes portales que existían hasta ese momento por dependencias y entidades. Los conjugaba en uno solo. Se le dio imagen

ciudadana, se implementaron mecanismos de rendición de cuenta al publicarse los resultados de la evaluación de cada portal, se crearon mecanismos de participación ciudadana. Ayudaba al ciudadano a que no solo pudiera encontrar más información y más clara; sino que era importante también escuchar lo que otros ciudadanos opinaban. Se ahorra clics a la población y la dispersión de información (Cota, Cesar Alan. Director General Jurídico Contraloría General del Estado de Sonora 2013. Entrevista, 25 de febrero del 2017).

#### Elementos significativos

Dentro de los cambios sustanciales del Portal y que propiciaron que llegara a alcanzar el primer lugar a nivel estatal en el año 2013, se encuentra que en el apartado “Por Ente Público” se sistematizó la información de 83 Sujetos Obligados del Poder Ejecutivo. Otro apartado de referencia es el de “Por Tema”, el cual ofrecía la consulta de la Información Pública Básica y contenía cada uno de los temas o rubros que establece la Ley en la materia, para de esta manera facilitar el acceso del ciudadano o solicitante de información a la información de oficio.

Otro de los elementos significativos del Portal es que ofrecía información adicional, no vinculante por la Ley, tales como la publicación del desempeño institucional de los Sujetos Obligados, así como un sistema de retroalimentación a partir de indicadores que reflejaban las áreas de oportunidad de cada unidad administrativa. Esta iniciativa permitió a las unidades administrativas y a los ciudadanos conocer el grado de cumplimiento de lo

establecido en Ley; permitiendo además contar con ubicación georeferenciada de las dependencias y entidades del Estado.

En materia de transparencia este Portal permitió conocer información relativa a la Transparencia Presupuestal de las instituciones sonorenses mediante un lenguaje comprensible para el ciudadano, contribuyendo así a un acceso a la información realmente eficaz. Focalizó y permitió conocer al ciudadano las reglas para solicitar información y puso a disposición de los usuarios el procedimiento para la interposición del recurso de Revisión. A su vez permitió el acceso a Compendio Legislativo Básico y a una serie de datos estadísticos y resultados de la evaluación que se realizan en el trimestre a los Portales de Transparencia, con la intención de generar una dinámica positiva de retroalimentación ciudadano-gobierno.

#### Principales Aportes

El portal inició su funcionamiento en el mes de febrero del 2013 con un incremento en su utilización. En el formulario de aplicación del certamen se explica que su implementación requirieron cuatros jornadas de trabajo al interior del Gobierno del Estado con el fin de sensibilizar y formar al servidor público y fomentar la transparencia como un valor necesario en el gobierno. La implementación efectiva de este portal se midió a través de un rastreo del cumplimiento de la Información Básica contenida en el mismo.

Dentro de los principales beneficios públicos o sociales generados, se identifican por una parte la reunificación de la información pública en un solo lugar y diseñada bajo criterios de usabilidad; mientras que por otra permitió la concentración en un solo lugar de los Sujetos Obligados del Poder Ejecutivo. Otra ventaja es que este Portal permitió la

organización y catalogación de información pública por temáticas establecidas en ley facilitando la búsqueda de informaciones específicas y la presentación de un directorio de servidores públicos y unidades de enlace de acceso a la información.

En el formulario de solicitud en la sección donde debía describirse la innovación los responsables del portal no rellenaron el referente a la medición de los resultados y la descripción de manera en que se midieron los resultados del trabajo. El mecanismo utilizado para la revisión, evaluación y corrección de la implementación del trabajo fue la encuesta de satisfacción.

Dentro de los elementos que permiten determinar si el trabajo o la práctica innovadora puede ser replicable en otros ámbitos fueron considerados la innovación, la accesibilidad, la operatividad sencilla y la fácil programación del mismo.

Los creadores del portal refieren que la relación del trabajo con la temática en la que concurra se refiere a que el Portal englobó los portales de transparencia actualizados y homologados en los que se demostró calidad, fácil acceso y disponibilidad, aportando de esta manera calidad y disponibilidad de la información. Como características de este portal se definieron la accesibilidad, el lenguaje sencillo y comprensible, la concentración de la información pública básica en un solo lugar y la innovación que contiene la participación y vinculación Gobierno-Sociedad.

El desarrollo del Portal, no fue un esfuerzo aislado, sino que al ser el primero de su tipo en el Estado requirió de la cooperación de varias instituciones. Al respecto, Cesar Alan Cota declara:

La Subsecretaría de Desarrollo fueron pieza clave, eran los que elaboraban el Portal; El Colegio de Sonora también nos apoyó con los criterios de

académicos; las Unidades de Enlace de Transparencia también fueron protagonistas, porque realizaban lo que comandaban las instancias al mando. Tuvimos mucha capacitación en temas de gobierno abierto para especializarnos (Cota, Cesar Alan. Director General Jurídico Contraloría General del Estado de Sonora 2013. Entrevista, 25 de febrero del 2017).

Un tema central fue el protagonismo y promoción que este Premio origina, porque legitima la labor de los gobernadores como gestión pública transparente y los catapultó como ejemplos a nivel nacional; en este sentido, es al Gobernador en la Gala de Premiación del certamen a quien le entregan un emblema y una medalla; si bien algunos de los actores principales fueron invitados no fueron llamados a recibir el certamen, al respecto plantea Cota “nosotros nos quedamos abajo mirando[...] el reconocimiento no fue expreso, pero es justificable por la labor que realiza un gobernador”. (Cota, Cesar Alan. Director General Jurídico Contraloría General del Estado de Sonora 2013. Entrevista, 25 de febrero del 2017).

En cuanto a la *replicabilidad* se presentó y se motivó a otras instituciones de otros Estados a trabajar en pos de mejorar sus portales de transparencia; y para ello se recurrió a las experiencias adquiridas por los funcionarios a cargo de la iniciativa ganadora:

El IFAI, ahora INAI hizo el premio con el objetivo de replicar buenas prácticas en los estados de México, de manera que cuando alguna institución participa en el certamen pones a su disposición los instrumentos para que se repliquen en otros estados. Cuando el gobernador recibe el premio la recibe como la gestión simultánea. En Puebla y Sinaloa se hizo reuniones para la

*replicabilidad* en el año 2013 y 2014 compartiendo los resultados, se comparte como modelo y como parte operativa (Cota, Cesar Alan. Director General Jurídico Contraloría General del Estado de Sonora 2013. Entrevista, 25 de febrero del 2017).

Otra de las cuestiones de relevancia es la percepción y evidencias del impacto que generó este Portal en la Ciudadanía, lo que expresa a su vez, la necesidad real de contar con este tipo de iniciativas y no de otras; en este sentido plantea Cesar Alan Cota:

Públicamente ese reconocimiento, ese impacto hacia la ciudadanía no se evidenció, pues se evidenciaba por el número de visitas. Se utilizaron los recursos que teníamos a disposición no se pidieron recursos extras al estado ni a las instituciones públicas (Cota, Cesar Alan. Director General Jurídico Contraloría General del Estado de Sonora 2013. Entrevista, 25 de febrero del 2017).

### 3.3.2. Sistema Electrónico de Compras del ISSSTESON. 2014

El Premio en esta edición cambió su nombre a Premio a la Innovación en Transparencia. En la categoría estatal el primer lugar correspondió al Sistema Electrónico de Compras (SIEC) perteneciente al Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Sonora (ISSSTESON) cuya categoría de premiación fue la administración eficiente y transparente de recursos.

El Jurado estuvo representado por miembros de la Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática; el Consejero Presidente del Instituto de Transparencia y acceso a la Información Pública de Quintana Roo e integrante de la COMAIP; el Presidente de la Comisión para la competitividad, Desregulación y Transparencia, COPARMEX; el Jefe del Departamento Académico de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), un investigador del Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Occidente (ITESO); un consultor en comunicación digital y un profesor de la Universidad Iberoamericana; especialistas en políticas públicas, y un experto en tecnologías de la información y la comunicación.

#### Procedimiento de Aplicación del Sistema Electrónica de Compras del ISSSTESON

En la edición del año 2014 Sonora fue galardonada con el primer lugar en la categoría estatal; el premio fue otorgado al Sistema Electrónico de Compras, como institución pública fue otorgado en categoría estatal, en la temática administración eficiente y transparente de recursos y en el programa participó una sola institución.

El programa a nombre del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado de Sonora se implementó con la finalidad de eficientar el proceso de compras, flujo de información y transparentar al público en general las adquisiciones que se realizaran por adjudicación directa, a través del uso de la Tecnología de la Información y Comunicaciones (TIC's), relacionado a los sistemas contables y presupuestales desde el momento de la elaboración de las requisiciones por parte de las unidades administrativas. La iniciativa inició en el año 2010 con la finalidad de renovar el

proceso de adquisición a través del manejo de nuevas tecnologías, con el objetivo de aprovechar al máximo los recursos con los que contaba el instituto y de esta manera mantiene los niveles de inventarios aceptables en los distintos almacenes, farmacias y unidades hospitalarias del mismo. Este Sistema permitió el aumento de la participación de los proveedores locales y foráneos de dichos procesos, con el fin de obtener las mejores condiciones para el instituto en cuanto precio, calidad y oportunidad en el abasto de los diferentes insumos para la salud, bienes y suministros necesarios para la operación del instituto.

La importancia del desarrollo de este tipo de certámenes encuentra su fundamento en que pretenden incentivar a la sociedad civil, a los organismos estatales y a algunas otras instancias para que doten de valores otorgados y agregados en sus servicios de tecnología a la ciudadanía. Al respecto argumenta Cárdenas, miembro del Jurado en la edición del 2014 que:

Es un evento que pretende de cierta forma incentivar a la sociedad civil, a los organismos estatales y algunas otras instancias para que den valores agregados en sus servicios de tecnología a la ciudadanía y en ese sentido el concursar resulta valioso. Es un concurso bien planeado, bien trabajado a diferencia de otros que me tocó presenciar, como otros concursos de transparencia que se siguen presentados por ahí que son de verdad formas de legitimar la opacidad dentro de los institutos locales. Supe que hubo quejas por aquí, realmente desconozco cuáles fueron ni de dónde, pero al menos el equipo con el que yo trabajé dónde habían personalidades muy reconocidas de la ONU, de la UNAM, yo de la Ibero hicimos un trabajo pesado, difícil, estuvimos encerrados, trabajando; [...] hubo falta de organización pero fuera de eso la

selección de los ganadores fue un proceso difícil (Cárdenas, Alejandro. Especialista en Temas de Transparencia. Jurado del Premio a la Innovación en Transparencia 2014. Entrevista, 19 de junio del 2017).

En torno a los problemas relacionados con el tema de corrupción en los que se vio envuelto el Sistema de Compras del ISSSTESON el referido profesor considera:

Este premio no mide la forma en que se obtuvo los recursos para hacer determinado portal sino que mide las funcionalidades de ese sitio, la forma en que se realizan los diferentes servicios al usuario. Si bien la transparencia está no tiene nada que ver, está ahí en el sentido de permitir o facilitar al ciudadano el uso o el servicio de la institución, pero en ningún momento se validó que fuera legítimo el uso de los recursos de ese portal, el premio no validaba nada de eso. Lo que pasa es que los gobernadores usan el premio para lucirse y presumir niveles de transparencia de cosas que no tienen que ver con el uso de los recursos (Cárdenas, Alejandro. Especialista en Temas de Transparencia. Jurado del Premio a la Innovación en Transparencia 2014. Entrevista, 19 de junio del 2017).

#### Elementos significativos

El Sistema de Compras se implementó para la consulta de todo el personal del Instituto con participación en el proceso de adquisiciones; pero además el público interesado también tenía acceso al mismo, lo que propiciaba la revisión de la transparencia en la gestión de compras, la consulta de todas las adquisiciones realizadas por adjudicación directa,

utilización adecuada de los recursos destinados para la adquisición de los insumos, cumplimiento con el presupuesto autorizado, abasto oportuno de insumos para la salud, consulta al padrón de proveedores.

En el formulario establecido en el certamen se describe como situación anterior a la configuración de este Sistema el hecho de que las adquisiciones por adjudicación directa eran realizadas de manera tradicional, de forma manual, transcritas por parte del personal de compras, se solicitaban cotizaciones a proveedores en la localidad, y las propuestas económicas eran realizadas de forma personal, por fax o teléfono, generándose así costos de importancia por las constantes llamadas telefónicas a los proveedores, y la generación de copias de los documentos, lo que generaba una falta de control tanto de los tiempos como de los documentos. El tiempo de espera de las cotizaciones podía extenderse hasta más de quince días y unido a otras trabas burocráticas podían demorar los procesos de compra más de veinte días. La selección de forma abierta de los proveedores provocaba la inexistencia de propuestas económicas aceptables afectando el abasto de insumos para la salud.

Para lograr el desempeño efectivo de este programa se revisó el procedimiento y flujo de información y se realizaron cambios sustanciales para la implementación del portal. Dentro de los cambios sustanciales que permitió esta herramienta se pueden expresar que la modificación del personal que interviene en el proceso de adquisiciones, a los que se les asignó un usuario y contraseña confidencial en relación con la estructura orgánica vigente, y que permitieron la captura, revisión y autorización de los documentos generados, acciones que iban desde la elaboración del programa anual de adquisiciones hasta la autorización de la orden de compra.

Dentro de las modificaciones relevantes que permitió el nuevo Sistema implementado se pueden mencionar: la elaboración del catálogo de áreas y usuarios,

determinado por su estructura orgánica autorizada; la elaboración del programa anual de adquisiciones a nivel departamental, requisición electrónica acorde al Programa Anual de Adquisiciones, validación de solvencia presupuestal, padrón de proveedores, invitación electrónica de proveedores, módulos de dictamen técnico de propuestas técnicas, cuadro comparativo de propuestas económicas y técnicas de forma automatizada.

Este proyecto permitió además la revisión y autorización electrónica de las asignaciones por parte del jefe de departamento de compras, el subdirector administrativo, el departamento de ingresos y control presupuestal y el subdirector de finanzas; propició además el envío electrónico automatizado de las asignaciones realizadas a cada proveedor; la impresión de reportes como pedidos; el resumen de las asignaciones, afectación al programa anual de adquisiciones; generando también información abierta al público en general, relativa a catálogos de proveedores; requisiciones en línea y en proceso además de la consulta de órdenes de compras e historial de compras por diferente categoría a seleccionar.

Gracias al registro de proveedores vía electrónica que generaba el Sistema, se transparentó y se puso a disposición de toda la ciudadanía el total de proveedores registrados por partida presupuestal, sus datos generales, así como las estadísticas de participación y asignación de cada uno de ellos. La participación del proveedor en el proceso de compra se determinó por una invitación recibida al efecto a partir una requisición elaborada por las áreas administrativas, en relación a las necesidades solicitadas con el carácter de urgencias por las distintas áreas y Unidades hospitalarias del ISSTESON.

Lo anterior contribuyó a que los proveedores registrados pudieran cotizar vía electrónica las requisiciones subidas. A todos los proveedores inscritos en la partida en cuestión se les enviaba sin excepción la invitación electrónica, con lo que se logró un

incremento de participación por parte de los proveedores y la respuesta inmediata de sus ofertas que se convirtieron en seguras y confiables, ya que las ofertas económicas no se mostraban al personal de compras hasta que expiraba la vigencia de la requisición enviada a cada uno de los proveedores, permitiendo además al proveedor, modificar agregar o eliminar propuestas en tanto estuviera la vigencia activa.

Otras ventaja atribuible al Sistema es que contribuyó a la eliminación de precios alzados al procurar la participación de proveedores locales y foráneos, los que fueron inscritos de manera abierta en el Sistema Electrónico de Compras, ofreció además seguridad a los proveedores de que sus propuestas no fueron omitidas para su consideración de evaluación de las propuestas, pues permitía la visualización de las participaciones que en un período dado. En el módulo público del portal se detallaron todas las requisiciones en línea y en proceso, apreciándose el estatus y la participación de los proveedores, así como su trayectoria desde el inicio a fin del proceso.

#### Principales aportes

Dentro de los resultados que se aprecian en esta iniciativa se encuentran: transparencia en la gestión de compras, apertura total a nuevos proveedores, incremento en el catálogo de proveedores tanto locales y foráneos, mejores ofertas de precios conforme al mercado, ahorros en las asignaciones en relación al precio de referencia, mayor rapidez en la recepción de cotizaciones, disminución del proceso de compras, invitación y cotizaciones vía electrónica, precisión en las órdenes de compras, información en línea del estatus de las compras, reportes detallados en línea de las distintas transacciones, disminución de costos en los procesos (personal, fax, teléfono, papelería, entre otros), promover el uso de la

tecnología entre los proveedores para eficientar la relación comercial con ellos, aprovechar al máximo los recursos tecnológicos con los que cuenta el instituto y ponerlos al alcance de las unidades administrativas.

La medición de los resultados fue realizada a través del seguimiento de la requisición y se realiza un reporte de la trayectoria global del proceso de compras. Dentro de los mecanismos implementados en el Sistema para la revisión, evaluación y corrección e implementación del trabajo a partir de un cuadro comparativo donde se visualizan las distintas propuestas técnicas y económicas, las que eran canalizadas en cada área para su revisión y aprobación. El vínculo electrónico para la verificación de la operación del Sistema era <http://www.isssteson.gob.mx/SIEC/inicio.aspx>.

Se consideró como parte de la relación del trabajo con la temática en la que concurra el fortalecimiento del proceso de adquisición del Instituto y la garantía de la transparencia en la compra, debido a que los proveedores y público en general es partícipe de principio a fin de cada una de las transacciones que se realizan a través del sistema electrónico.

La implementación del Sistema contribuyó a que el Instituto obtuviera ahorros importantes en el rubro de adquisiciones y fueran validadas presupuestalmente para su adquisición. La implementación del SIEC ha contribuido a que el Instituto obtenga ahorros importantes en el rubro de adquisiciones ya que existe más participación y competencia por parte de los proveedores empadronados. Otra de las razones de la importancia de este sistema es el poder controlar eficientemente los recursos.

El SIEC ha contribuido a mejorar el tiempo del proceso de adquisición, atendiendo inmediatamente las necesidades presentadas en las distintas áreas administrativas y unidades hospitalarias.

### 3.3.3. Portal Bus Sonora. 2015

En el año 2015 la mención honorífica de la categoría estatal fue entregada al Portal Bus Sonora de la Secretaria de la Contraloría General de Sonora en la categoría mejora de servicios públicos.

El Jurado en esta convocatoria estuvo representado por la Facultad de Química de la UNAM; la Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro (CEIG); Fundar, Centro de Análisis e Investigación, periodistas, Red por la Rendición de Cuentas, Coordinador de Investigaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, sede subregional México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

#### Procedimiento de aplicación del Portal Bus Sonora

Este Portal–aplicación participó en la categoría Instituciones Públicas en el año 2015 en el Premio a la Innovación en Transparencia. El mismo se planteó como objetivo principal la mejora de la percepción ciudadana respecto al servicio del transporte público urbano, brindando un sitio de internet único, con información de utilidad respecto al servicio que brinda; mediante componentes de portabilidad de fácil acceso al ciudadano; que contiene información transparente, colaborativa, participativa y útil en la rendición de cuentas. Este Portal funcionaba con anterioridad a la aplicación del Premio, aproximadamente con seis meses de anterioridad (Lomelí, Silvia. Directora del Software del Portal Bus Sonora. Entrevista, 19 de mayo del 2017)

Una de sus fundadoras Esmirna Gallardo considera como razón de distinción y surgimiento del Portal:

[...] la necesidad de unificar la información y de entregar al ciudadano información en tiempo real del transporte urbano. Considerando las altas temperaturas de la zona, el conocer la distancia de los autobuses es una situación prioritaria y todo problema relacionado con el transporte se convierte en un problema público<sup>23</sup>. La información existente antes de la creación del Portal se encontraba seccionada en dos portales, careciendo de utilidad para el ciudadano y el usuario del transporte público urbano en lo concerniente a trámites, requisitos para la credencialización, horarios y los servicios de transporte que se ofrecen, ubicaciones de paradas, además de los gastos de operación y la información referente a ingresos y egresos (Gallardo, Esmirna. Titular Unidad de Transparencia .Entrevista, 25 de febrero del 2017).

La idea de aplicar al certamen, se derivó de experiencias anteriores desde la Secretaría de Gobierno, debido a los premios que había recibido la dependencia en años anteriores. Gallardo argumenta:

---

<sup>23</sup> Véase Esquivel Castañeda, Ricardo (16 de octubre del 2013) "Sigue el problema del transporte público en Hermosillo", en Movimiento Antorchista Nacional. Disponible en [http://www.antorchacampechina.org.mx/articulos\\_colaboradores.php?id=1132#.WhShhLpFzIU](http://www.antorchacampechina.org.mx/articulos_colaboradores.php?id=1132#.WhShhLpFzIU); obsérvese además Termómetro (11 de mayo del 2010) "Crece el problema del transporte en Hermosillo". Disponible en <http://www.termometroenlinea.com.mx/vernociashistorial.php?artid=18755>

Acudimos a la semana nacional de transparencia año tras año y de allá nos traemos ideas, anotaciones, comentarios, qué funcionó o qué no funcionó y en la medida de lo posible aplicarlo aquí. En el caso del Portal Bus Sonora no fue solo contraloría sino también el Fondo para la Modernización del Transporte (FEMOC) porque ellos tienen la materia prima, es decir, el insumo para llevar a cabo el portal pero no tenía utilidad pública, y sí batallamos porque el personal de allá era muy cerrado y muy reacio a trabajar extra, a pesar de la falta de apoyo de algunos servidores públicos pudimos lograrlo. La idea salió de aquí porque aparte de acudir a la semana de transparencia buscábamos los índices que se miden y qué información se mide. Cómo andamos si nos tocara ese tipo de medición y qué podíamos lograr (Gallardo, Esmirna. Titular Unidad de Transparencia. Entrevista, 25 de febrero del 2017).

La principal motivación para participar en este tipo de certámenes era:

[...]recibir el premio, que el Estado luzca a nivel nacional y que tenga esa presencia en un evento nacional enfocado en transparencia, otro tipo de incentivo no lo hay aparte del gracias por haber colaborado y la satisfacción que queda como servidor público de haber puesto un granito de arena (Gallardo, Esmirna. Titular Unidad de Transparencia. Entrevista, 25 de febrero del 2017).

En este proyecto se involucraron dependencias como la Secretaría de Hacienda a través del Fondo para la Modernización del Transporte, Secretaría de la Contraloría

General a través de la Subsecretaría de Desarrollo Administrativo y Tecnológico y la Dirección General de Asuntos jurídicos y Normatividad, la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, a través de la Dirección General de Transporte y la Secretaría de Gobierno, a través del Centro Estatal de Control de Servicios Públicos; en términos de los dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, del reglamento interior que norma su actuar, otorga entre otras facultades y atribuciones, la de formular las políticas y estrategias para la implementación de la Agenda de Buen Gobierno con base en los principios de ética, legalidad, honestidad, responsabilidad, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y vocación de servicio, como rectores del desempeño en el servicio público. Acerca del trabajo conjunto de varias dependencias estatales argumenta Silvia Lomelí, Directora del Software del Portal Bus Sonora que:

Dentro de las instituciones involucradas en la creación del Portal Bus Sonora se encuentra en primer lugar el Fondo Estatal para la Modernización del Transporte (FEMOT) es todo lo que opera las rutas y el transporte, el UNE, que salió en esta administración pero fue con posterioridad, lo hacia la institución referida con otra empresa actualmente tienen todo un esquema de monitoreo (Lomelí, Silvia. Directora del Software del Portal Bus Sonora. Entrevista, 19 de mayo del 2015).

Con el propósito de que la ciudadanía tenga acceso a un servicio público útil y que satisficiera sus necesidades se desarrolló el Portal Bus Sonora en conjunto con una aplicación que con posterioridad cambió su nombre a UNE Sonora con el cambio de administración. Ambos proyectos se encuentran accesibles y a disposición de la ciudadanía.

Ambas iniciativas muestran a detalle la operación del servicio de transporte público lo cual impactó positivamente en la percepción de la ciudadanía, al tener a su alcance información útil, oportuna y debidamente actualizada.

Con la implementación del Portal Bus Sonora, se logró brindar a la ciudadanía un nuevo medio de comunicación el cual les permitía mantenerse informados en referencia al servicio del transporte público urbano.

El Premio recibido fue un reconocimiento otorgado en la gala de Premiación del certamen. Al mismo, en representación de la gobernadora, acudieron Esmirna Gallardo en representación de la Unidad de Transparencia de la Secretaría de Gobierno; y Silvia Lomelí en representación de la Oficina de Software de la Secretaría del Estado de Gobierno; en cuanto al reconocimiento estatal de dicho esfuerzo “debido al cambio de administración y al ser un trabajo originado en la administración de Guillermo Padrés salió en los medios pero no hubo un reconocimiento formal” (Lomelí, Silvia. Directora del Software del Portal Bus Sonora. Entrevista, 19 de mayo del 2015).

#### Elementos significativos

Este portal muestra a sus usuarios y a la ciudadanía en general, temas de interés que van desde la publicación de sus tarifas, información de la credencialización (trámites, requisitos, períodos, entre otros) e información del Servicio (Reglas de Seguridad, Seguro del Viajero) Se integran a este, espacios disponibles para la transparencia, rendición de cuentas, redes sociales, ubicaciones de paradas, liga y línea de contacto. Entre otros temas de interés y beneficio de los usuarios del transporte.

A través de ambas iniciativas: Portal y aplicación se publican en tiempo real y a través de un sistema de georreferenciación conocer y publicar el trayecto de cada una de las líneas que operan en la ciudad de Hermosillo, Sonora, y la ubicación en tiempo real (con una variación de dos minutos) de las unidades que se encuentran en operación y cuentan con tecnología GPS. Integrando al proyecto el desarrollo y liberación de app para Android y iOS que permite visualizar a través de diversos dispositivos, el trayecto de las líneas, ubicación de las unidades (con tecnología GPS) muestra además cada una de las líneas, longitud, horarios, duración, frecuencias e información del servicio.

Dentro de los beneficios públicos generados por este Portal fue la información publicada relativa a las rutas de las unidades, los números de unidades en circulación, la ubicación de las unidades, los horarios de rutas, el reporte de los ingresos, el seguro de viajero, las estadísticas del servicio, los requisitos para la credencialización permitiendo reducir el tiempo y el costo del mismos, entre otros beneficios sociales.

### Principales aportes

La medición de los resultados de este Portal se realizó a través de las respuestas de la encuesta de satisfacción y descargas de la aplicación (comúnmente llamada “App”), 4493 Android, 60 iOS. Al momento de aplicación en el certamen 4582 personas usaron la aplicación. En la fecha de registro del programa el al 13 de julio de 2015 el portal registraba 29,627 sesiones. Dentro de los mecanismos de revisión que permitieron corregir el trabajo se refieren en la aplicación la percepción y el interés ciudadano, encuesta de satisfacción, opiniones y sugerencias.

Respecto al impacto o cambio recibido en la población que utiliza este Portal-aplicación se evidencia la utilización diaria por parte de los usuarios de transporte público en Sonora: “Hemos visto monitoreada que la percepción ciudadana es muy positiva, El llenado de formulario de participación fue una actividad de conjunto el impacto se midió a partir de cuantas personas habían descargado la aplicación” (Lomelí, Silvia. Directora del Software del Portal Bus Sonora. Entrevista, 19 de mayo del 2017)

Otro elemento a considerar es la posibilidad de *replicabilidad*. Para determinar si el trabajo puede realizarse en otros ámbitos se apuntó a que se trata de una aplicación informática de bajo costo, que cuenta con un lenguaje práctico, acciones innovadoras en el tema.

El Portal Bus Sonora cuenta con elementos como la creatividad, sostenibilidad y aplicabilidad de la experiencia en otros ámbitos. Con características como claridad en el desarrollo metodológico, coherencia se convirtió en herramienta útil para la problemática que se vivía en el momento de su creación con el transporte público urbano, y que continúa hoy en menor medida gracias a la evolución y desarrollo de esa aplicación.

Otro beneficio en relación con el tema base del certamen es la herramienta informática, la cual opera sobre distintos sistemas operativos y plataformas; la información pueda ser consultada por diversos medios: navegadores de Internet, aplicaciones móviles y servicios, entre otros, la cual puede ser enriquecida y compartida por el usuario a través de su participación en redes sociales, y en el propio portal. Además, contribuyó a la tendencia de Gobierno Abierto, pues es posible la exportación de la información en formatos abiertos, tales como CSV y XML.

Una vez recibido el Premio el Portal fue analizado por varias instituciones y utilizado para su *replicabilidad* en otros Estados; de esta forma:

[...] el mayor reconocimiento ha sido que el Banco Mundial ha documentado las dos experiencias, se han realizado entrevista y ha salido en una publicación, de afuera no hay un reconocimiento expreso a los documentos representados. En el caso del portal Bus Sonora nos enviaron en representación porque habíamos trabajado en el proyecto y los funcionarios de alto nivel no lo sentían propio porque fue propio del cambio del gobierno (Gallardo, Esmirna. Titular Unidad de Transparencia. Entrevista, 25 de febrero del 2017).

#### 3.3.4. TuObra.mx. 2016

En la categoría Estatal el primer lugar fue otorgado al Portal tuobra.mx perteneciente al Gobierno del estado de Sonora.

El Jurado en este certamen estuvo conformado por representantes de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Oficina de Artículo 19 para México y Centroamérica, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX) y Microsoft México.

El proyecto TuObra.mx inició su operación el 9 de marzo de 2016, y posee como objetivos brindar la máxima transparencia y publicidad a los procesos de licitación, adjudicación y ejecución de obra pública, a través de un sistema de información abierto, dinámico y accesible por cualquier ciudadano desde cualquier teléfono o teléfono inteligente, lo que permite obtener un conocimiento más amplio de la que usualmente se

hace pública, como nombre de las empresas o personas participantes y montos del contrato, se podrá evidenciar en vivo los actos de apertura de proposiciones y fallo, conocer y disponer del documento de dictamen y contrato, saber la ubicación exacta de la obra mediante un sistema de geo-referenciación, el período de ejecución de la misma, el nombre del supervisor, los datos de contacto del contratista y la evidencia fotográfica del avance de la misma, entre otros.

Este sistema concursante representa una evolución de los mecanismos tradicionales de transparencia y acceso a la información, que anteriormente requerían de un largo proceso de solicitud y respuesta, a un sistema de información abierto, dinámico y accesible desde cualquier computadora o teléfono inteligente. Todo en tiempo real.

#### Procedimiento de aplicación de TuObra.mx

Este programa se enmarca en un pacto de integridad que el Gobierno del Estado de Sonora firmó con el sector de la construcción para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas respecto de los procesos de contratación de obra pública. Como producto de este compromiso se acordó la creación de una plataforma informática, de acceso al público en general, en la que se incluyera toda la información sobre los procesos licitatorios y adjudicaciones, para brindar absoluta transparencia y fomentar la participación ciudadana en la observación y vigilancia de los señalados procesos.

Para poder dar seguimiento a los acuerdos establecidos fue integrada una mesa intersectorial integrada por todas las dependencias y entidades responsables de dicha contratación. De estos acuerdos se establecieron acciones como (Bases, Premio a la Innovación en Transparencia 2016):

a) Definición de estándares para la homologación de información sobre contratación de obras en las dependencias y entidades responsables de llevar a cabo estos procesos.

b) Establecimiento de criterios para la determinación de la información susceptible de publicación.

c) Diseño de una herramienta tecnológica para la difusión de la información de cada obra contratada.

d) Designación de enlaces de cada dependencia y entidad contratante para la alimentación de información.

e) Definición del sistema de captura y publicación de la información generada.

f) Capacitación del personal de cada dependencia y entidad contratante de obra pública en el uso de la herramienta.

Si bien el Gobierno del Estado contaba con varios sistemas informáticos de carácter interno a partir de los cuales controlaba y administraba la información de obras públicas; existía un descontrol de la información y cada una respondía a objetivos diferentes. La información referente a licitaciones y obras públicas no estaba disponible a la ciudadanía de forma clara y entendible. Para ello se tomaron acciones conducentes a lograr una sinergia entre los diferentes encargados y se constituyó una mesa interinstitucional del Gobierno del Estado, en la que participaron todas las dependencias y entidades responsables de la contratación de obra pública.

El portal va dirigido a la ciudadanía en general, lo que hace el portal accesible a todos los segmentos de población. Asimismo, mediante un filtro de búsqueda en tiempo real especializado el usuario puede encontrar de manera inmediata la obra de su interés, a tono con las nuevas tendencias en el manejo de información en línea. Las organizaciones civiles, como cámaras, colegios y asociaciones de vigilancia ciudadana, así como

empresarios, académicos y comunicadores, pueden descargar la totalidad de la información en distintos formatos de base de datos para realizar sus estudios y análisis con mayor profundidad off-line.

El surgimiento de esta aplicación se debe a un llamado de la gobernadora Claudia Pavlovich Arellano para evitar actos de opacidad y cuestionamientos relacionados con la construcción de obras públicas, en este sentido se plantea como elementos que incidieron en la creación del Portal se expresa que:

Cuando buscas en un gobierno los registros de obra, los documentos, la evidencia, o simplemente donde se construyó algo tienes que ir aquí en diferentes lugares tienes que buscar por teléfono desde tu casa o ir a algún lugar. La obra pública es un tema que es opaco y el ciudadano siempre se queja de esto, se queja más por desconocimiento, porque muchas veces de lo que se queja ya se hizo pero de todas maneras dijimos: la gobernadora va a comenzar un programa muy fuerte de construcción carretera y no queremos que los ciudadanos como pasa siempre comiencen a criticar el gobierno por desconocimiento, hagamos las cosas de tal manera que desde que se está construyendo el ciudadano puede evidenciar lo que se está haciendo y el dinero que se está gastando al respecto (Soto Villalobos, Jesús. Director del Programa Tuobra.mx. Entrevista, 19 de mayo del 2017).

A la fecha el Portal registra 1452 obras con un total de 5507 millones de pesos transparentados, una cantidad inmensa de dinero. El usuario puede ir al portal y ver cada una de esas obras, ver contratos, teléfono de constructoras, quién lo hizo, entre otras.

De esta forma, el Estado es el ejecutor de la obra con el dinero del ciudadano toma una necesidad ciudadana y utiliza otra entidad especializada para llevar a cabo el proyecto, pero cuando este falla el ciudadano culpa al gobierno. Si la empresa falla no es culpa del gobierno es culpa de la empresa contratada al efecto o de los dos, de alguna manera, el objetivo es que la empresa de la cara al ciudadano y no se oculte aquí puedes ir a la obra y puedes evidenciar y ubicar la empresa y el responsable de obra incluso eso hace que la empresa note que es visible y se ocupe de su responsabilidad (Soto Villalobos, Jesús. Director del Programa Tuobra.mx. Entrevista, 19 de mayo del 2017).

#### Elementos significativos

El portal recibe al usuario con el mapa de las obras en el lugar más cercano que corresponda a su localización. En caso de que el usuario tenga activados los protocolos de privacidad, al abrir el portal tuobra.mx el sistema pregunta al usuario si desea activar la herramienta de geolocalización. Si el usuario no desea revelar su localización, cuenta con un menú de opciones que le permite buscar las obras, las licitaciones y la información sobre estos procesos de forma ágil y sencilla. Este portal además, simplifica la navegación con grupo de comandos con tres sencillas opciones, seleccionables desde la pantalla principal (Formulario de aplicación, Portal del Premio a la Innovación en Transparencia 2016):

- a) Esta aplicación posee un Botón de Obras que permite al usuario acceder a una sección donde está publicada información referente a los trabajos de construcción, ya sean infraestructura o edificación promovidos por el Gobierno del Estado de Sonora. Dentro de esta sección el usuario puede buscar las obras por ejercicio, dependencia, municipio, forma de contratación,

tipo de obra (educativas, de salud, carreteras, infraestructura urbana) y estatus de las mismas (en proceso o finalizadas).

b) Botón de Licitaciones. A partir de este botón el usuario puede seguir las transmisiones en vivo del proceso de licitación y fallo que realizan las distintas dependencias u organismos públicos encargados de contratar los trabajos de obra pública. Dentro de esta sección el usuario puede buscar las licitaciones por ejercicio, dependencia, forma de contratación y estatus de las mismas (en proceso o finalizadas). De igual forma, puede buscar licitaciones por palabras clave. Una vez que el sistema le arroja los resultados de acuerdo a los criterios seleccionados, el usuario puede filtrar los resultados en tiempo real con palabras claves adicionales, hasta que encuentra la(s) licitación(es) que está buscando. Dentro del listado de licitaciones, según los criterios de búsqueda, el usuario puede conocer el número de la licitación, la fecha de publicación de la misma, la descripción y la dependencia convocante. Con tan solo hacer click sobre la fila o renglón de la licitación, el usuario puede profundizar en la información de cada una de ellas.

c) Botón de Transparencia Este botón lleva al usuario a un espacio, dentro de la misma página principal, en el que se despliegan una serie de gráficos que dan cuenta del número de obras según su tipo, el número de empresas con contratos vigentes, la inversión total a la fecha, el estatus general de las obras y la distribución de obras según municipio y modalidad de contratación el que involucra el proceso de licitación y adjudicación. De igual manera, en la parte inferior de la pantalla principal, y dentro de este apartado de transparencia, se presenta evidencia fotográfica de las últimas

obras finalizadas, con el número de licitación, el municipio de localización, el objeto de la obra y la inversión. Al hacer click sobre estas fichas, se abre una pantalla con el detalle previamente descrito en el inciso anterior.

Otros de los beneficios de esta aplicación es que permite buscar obras por colonia o localidad (comunidad/ejido) o por palabras clave. Una vez que el sistema le arroja los resultados de acuerdo a los criterios seleccionados, el usuario puede filtrar los resultados en tiempo real con palabras claves adicionales, hasta que encuentra la obra que está buscando. Dentro del listado de obras, según los criterios de búsqueda, el usuario puede conocer el número de la licitación, el objetivo de la misma, el municipio en el que se ejecutará, la dependencia contratante y el monto del contrato.

Con tan solo hacer click sobre la fila o renglón de la obra, el usuario puede profundizar en la información de cada una de ellas. Esta información puede ser descargable por el ciudadano en formatos de datos abiertos (copy, csv, Excel y pdf). Este sistema permite conocer un conjunto de información adicionales tales como el nombre de la empresa constructora, el nombre del residente/supervisor, el periodo de ejecución, el inicio de operaciones, el contrato íntegro, el avance físico (en porcentaje) y la evidencia fotográfica de dicho avance, haciendo estos al portal tuobra.mx pionero en su tipo a nivel nacional.

Y por último, se incluye una barra lateral con los actos de apertura y fallos recientes que pueden ser observados en vivo o en archivo.

Una de las principales ventajas del sistema es que la información se encuentra georeferenciada a los lugares en los cuales se desarrolla cada obra, con imágenes y documentación detallada del desarrollo de la misma. Se trata entonces de un sistema que

ofrece información y evidencias de manera simultánea, y permite al ciudadano observar en tiempo real los actos de mayor relevancia en un proceso licitatorio, como son la apertura y el fallo.

Su director Jesús Soto considera como las claves del éxito del Portal:

[...] Que no es complicado. Sólo tiene tres pantallas, la principal y dos pantallas interiores: la de obra pública, licitaciones y datos abiertos para descargar la información. El portal tu obra.mx comienza con un mapa y puedes decir yo vivo en esta colonia y puedo ver que obras públicas están haciendo a mi alrededor en tiempo real a partir de la georreferenciación, el ciudadano puede ver que si hay una mejora alrededor suyo. Cuando ve una obra puede ubicarla y notificar y ponerle en la palma de la mano todas las cuestiones referentes a la construcción. Visibiliza las obras públicas de todo Sonora (Soto Villalobos, Jesús. Director del Programa Tuobra.mx. Entrevista, 19 de mayo del 2017).

En la gala de premiación del certamen si bien se contó con la asistencia de representantes de todas las oficinas ejecutoras de la aplicación, fue la gobernadora quien recibió el Premio; y la cobertura de la Prensa en cuanto a este galardón la evidenciaban como la principal promotora y precursora de este Premio. No obstante, el criterio del director de la aplicación es totalmente consecuente con el hecho de reconocer a la gobernadora por encima de cualquier otra entidad o actor y argumenta que “es un trabajo en equipo y quien encabeza ese equipo es la gobernadora, por eso ella es la que recibe el premio. Se necesita ser y tener la voluntad política de ser transparente para poder hacer este

tipo de iniciativas” (Soto Villalobos, Jesús. Director del Programa Tuobra.mx. Entrevista, 19 de mayo del 2017).

#### Principales aportes

Mediante el portal TuObra.mx cualquier persona interesada tiene acceso a la información pormenorizada de cada obra pública que se realiza dentro del Estado de Sonora. Se muestra el progreso de cada uno de los proyectos, incluyendo la ubicación geográfica, fotografías de avances físicos, periodo de ejecución, monto de la inversión, avance financiero, entre otra información referente al proyecto.

Además, ofrece la transmisión en vivo de los actos de apertura y fallo de las licitaciones, lo cual, en conjunto con el sistema de observadores ciudadanos que forma parte del Protocolo Sonora para la Integridad de la contratación de obra pública, abre los procesos licitatorios como nunca antes en la historia del Estado.

Con esta herramienta el ciudadano tiene además el poder de evaluar los procesos de contratación de obra con los siguientes indicadores: a) Número de obras, b) Estatus de las obras; c) Número de empresas ejecutando obra pública; d) Número de municipios beneficiados; e) Tipos de contratos; f) Modalidades de los contratos; g) Montos invertidos por cada modalidad; h) Monto de la inversión a la fecha (actualizado en línea).

La información amplia de los procesos de contratación de obra con recursos públicos, así como la posibilidad de observar los actos de mayor relevancia en una licitación, confieren a los ciudadanos de todos los segmentos mayores elementos para emprender una vigilancia oportuna y mejor informada en cuanto al manejo de los recursos públicos. Otra gran ventaja para los ciudadanos es que con el uso de las tecnologías de la información y comunicación, pueden contar con mayor conocimiento de los programas y

acciones de su interés, en tiempo real, fomentando con ello una cultura de participación y fiscalización ciudadana.

Por el lado del gobierno, la obligación de ajustarse a un Protocolo de Integridad en las contrataciones de obra, y de mantener actualizada la información de todos los procesos licitatorios y de contratación de obra, fomenta la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas. Con ello, tuobra.mx se constituye en una herramienta de prevención y combate a la corrupción. Asimismo, se convierte en una herramienta que garantiza la igualdad de oportunidades de participar para todas las empresas, pues la máxima publicidad de los procesos de contratación genera mayor confianza en las empresas para participar en las convocatorias.

Los resultados de la aplicación fueron medidos a partir del control del registro y visita al portal. Al momento de la postulación al Premio se registraban 52,513 visitas. Al momento de aplicación se contaban con un total de 562 obras, 466 obras de infraestructura educativa; 66 obras en caminos y carreteras; 30 obras de infraestructura diversas; 44 municipios beneficiados; inversión de \$2776, 845,446; 234 empresas contratistas ejecutoras de obra pública; 82% de la inversión asignada mediante licitación pública; un 74.6% de obras en procesos para un total de 25.4% terminada.

Dentro de los mecanismos de revisión del portal que permiten su revisión e implementación se contemplan la configuración de un apartado que permite al ciudadano comentar acerca de cualquier obra; estos comentarios son recibidos directamente por el organismo ejecutor de obra. La configuración del a mesa interinstitucional con una frecuencia semanal para revisar todas las quejas, avances y retrocesos del portal; un control también semanal por parte de la Secretaría de la Contraloría quien verifica que la información de cada obra incorporada esté realmente sustentada.

Los creadores del Portal consideraron dentro de los elementos que permitieron determinar si el trabajo puede realizarse en otro ámbito la creatividad, por el diseño y desarrollo del mismo, permitiendo al usuario llegar a la información que busca desde la página principal sin entramados tecnológicos. En esta página principal también se encuentran fotografías y evidencia de las obras finalizadas y ligas a las transmisiones en vivos o de archivo de los actos de apertura y fallo de las licitaciones más recientes.

Otro de los logros de TuObra.mx es la mejora de la calidad institucional que ofrece, ya que proporciona información adicional y básica de los procesos de contratación, así como la descripción de la obra, el nombre de la empresa y el monto de la misma. Se visibiliza de esta manera información usualmente escondida como el nombre de los supervisores, la fecha de inicio de la obra, el avance físico de esta y la evidencia fotográfica del avance.

La transmisión en vivo de los actos de apertura y fallo de las licitaciones constituye uno de los elementos innovadores de la iniciativa, ya que promueve una actuación apegada a los principios legales y éticos, evitando así la opacidad y con ello la corrupción. El conocimiento público de quién está a cargo de una obra pública, cuánto costó, cuándo se empieza, cuándo se termina y ante quién se puede quejar en caso de alguna anomalía rompe con los esquemas de secrecía en tema de tanta relevancia y descontrol económico; esto es posible gracias a los criterios informáticos que rigen el sistema, ya que gracias a la programación en lenguaje.net es posible la consulta en diversos navegadores y tecnologías en móviles o computadoras.

La *replicabilidad* de este Portal funciona como uno de los elementos a destacar, se han realizado a lo largo del período de implementación y perfeccionamiento de Tuobra.mx, al respecto el Director del mismo ha planteado que:

La Cámara mexicana de la Industria de la Construcción en Sonora (CEMIC), interesada en que sus afiliados tengan capacidad de trabajar, nos ha aplaudido mucho, el Instituto Sonorense de Transparencia (ISTAI) a través de su presidente Areli López ha reconocido nuestra labor y la utilidad de Tuobra.mx a su vez que la gobernadora del Estado (Soto Villalobos, Jesús. Director del Programa Tuobra.mx. Entrevista, 19 de mayo del 2017).

El portal tuobra.mx ha contribuido en esencia a la cultura de la transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos; lo que incrementa la credibilidad en las instituciones públicas y sus procedimientos.

#### CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES, HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Lo analizado a lo largo de esta investigación conduce a la reflexión de determinados puntos a considerar a lo largo de este trabajo como recomendación para futuros certámenes. Si bien, aunado a las experiencias internacionales y al criterio de los especialistas y funcionarios relacionados con el Premio a la Innovación en Transparencia, se evidencia la necesidad de promover y alentar este tipo de arreglos institucionales se requiere el aprendizaje de estas experiencias, para de esta manera fortalecer el Premio a la Innovación en Transparencia y afianzar su credibilidad en la gestión pública mexicana, como un mecanismo que premia prácticas innovadoras en transparencia, pero también necesarias para la comunidad; y no como una estrategia de publicidad y de legitimidad por parte de los gobernadores que reciben el Premio. Establecer límites al respecto, es necesario.

Se evidencia además, a partir del análisis realizado la necesidad de promover estas prácticas en otros Estados, y que no figuren solamente en las bases de datos: ese debería constituir la prioridad real del certamen junto al reconocimiento expreso de las instituciones, funcionarios y personas físicas que contribuyen al quehacer de la gestión pública mexicana.

Un proceso decisorio más cuidadoso también es necesario, elementos como la imparcialidad que eviten cuestionamientos del mismo es prioritario; se suma a esto la necesidad de más tiempo por parte del Jurado para evidenciar realmente las utilidades y capacidades de los proyectos concursantes, la innovación- en la mayoría de los casos ligada a la tecnología- requiere de tiempo y procesos coordinados que con límites de tiempo no pueda evidenciarse sus reales potencialidades.

## Conclusiones

La presente investigación se centra la problemática de que si bien el estado fronterizo de Sonora cuenta con una especie de “tradición” al ser premiada en seis ocasiones (al año 2018) con el Premio a la Innovación en Transparencia (convocado por el Banco Mundial, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Instituto Nacional de Administración Pública, la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública) no existen estudios ni análisis que aporten respuestas sobre el impacto de este tipo de arreglos institucionales y de las prácticas premiadas. Lo anterior deriva en un desconocimiento sobre qué tan útil puede ser propiciar un certamen de esa magnitud y cuál es el verdadero impacto en la gestión pública sonorenses de las prácticas premiadas.

Como guía para este trabajo se planteó como principal pregunta de investigación: ¿Cuáles son las razones de que los resultados de esos premios no se han expresado en cambios sustantivos de la gestión pública en las Instituciones y ámbitos que las han suscitado? Responder dicho cuestionamiento no conduce a una respuesta sencilla, sino que conlleva el análisis de varios factores. En general pudiera expresarse que la ausencia de cambios sustantivos perceptibles en materia de transparencia en la gestión pública sonorenses a pesar de que Sonora ha recibido en seis ocasiones el Premio a la Innovación en Transparencia, se debe a las carencias y fallos en la convocatoria del certamen así como en la convocatoria de las instituciones sonorenses participantes. El primer factor que contribuye negativamente a la falta de impacto es la ausencia de una métrica sobre transparencia confiable y estable en el tiempo que permita visualizar el impacto que ha tenido la existencia de este tipo de certámenes y más aún de instancias y productos

ganadores en la gestión pública sonoreNSE. El segundo factor es producto de la falta de sistematización y control por parte tanto de las instancias organizadoras del Premio a la Innovación en Transparencia como de las instancias ganadoras; no existe un real control de la utilidad, continuidad, resultados e impacto de las prácticas premiadas ni durante el certamen ni después del mismo. Por lo que existe no se registra el desempeño de las iniciativas y programas innovadores una vez terminado el certamen; esto atenta contra la *replicabilidad* de los mismos en los diferentes Estados y al interior de los mismos, se rompe con el esquema de aprendizaje de buenas prácticas tan necesarias en la gestión pública mexicana; lo que propicia el desconocimiento por parte de los funcionarios del Estado y de los propios ciudadanos de las nuevas formas de gestión de la transparencia; lo anterior parte de un tercer factor que es la configuración del certamen. El mismo muestra como debilidad el tener tiempos limitados que impiden a los miembros del jurado deliberar con mayor conocimiento acerca de los proyectos concursantes.

A partir de las entrevistas realizadas a los mismos se puede concluir que existen fallos en la configuración y comprobación de los proyectos concursantes, pues constituye un reto entrar como usuario simulados a los sistemas y a algunos programas y verlos funcionar y por lo mismo medir su utilidad. El impacto de los programas concursantes se mide a partir de lo que estipulan los responsables de las iniciativas concursantes en un cuestionario para tales efectos, por lo que no se puede constatar a ciencia cierta el verdadero alcance y utilidad de los mismos. Lo anterior en conjunto con deficiencias en la conformación y vestigios de imparcialidad en los jurados de algunas ediciones, así como falta de publicidad en la convocatoria del concurso y una especie de aprendizaje en el sector público e instituciones relacionadas con transparencia de como participar y a la vez

de cómo ganar un certamen de tal magnitud conforman el cuarto y quinto factor identificados.

Un sexto factor, por otra parte, ampliamente relacionado con la actividad de las instituciones ganadoras lo es la experiencia adquirida por los funcionarios responsables de los proyectos ganadores lo que convierte a estos responsables en los verdaderos impulsores y líderes de estas iniciativas innovadoras.

Un acercamiento a la problemática planteada requirió la formulación de varias preguntas específicas, las cuales fueron respondidas a lo largo de los diferentes capitulados. En primer lugar se buscaba conocer: a) ¿Cuál es el contexto que ha propiciado que Sonora haya recibido en el Premio a la Innovación en Transparencia en varias ocasiones? En este sentido se puede concluir que el contexto que ha propiciado que Sonora haya recibido el Premio a la Innovación en Transparencia en seis ocasiones se caracteriza por un período de alternancia política, donde se enmarcan los cuatro galardones en este trabajo analizados, marcados por la necesidad de un gobierno panista necesitado de legitimarse ante la ciudadanía, y que vio en el Premio a la Innovación en Transparencia, una estrategia oportuna para ganar simpatías y mostrar un gobierno sin opacidad; propósitos no logrados al final de la administración, pues en uno de los escándalos de corrupción del período se encuentra involucrado el Portal de Compras del ISSSTESON, el primer lugar en la categoría estatal de la edición del año 2014. El período político-administrativo posterior y donde se desarrollan dos de los premios recibidos en el Estado, tiene como elementos distintivos el esfuerzo y coordinación de las dependencias estatales y de la gobernadora para recuperar la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones de transparencia; y parte de este esfuerzo ha sido la atención a los arreglos institucionales como el Premio aquí analizado, que garantiza la legitimidad de la administración.

Otra de las preguntas específicas a las que se le dio respuesta en esta investigación intentaba conocer: b) ¿Cuáles son los factores al interior de las organizaciones premiadas que han propiciado que Sonora haya obtenido en cuatro ocasiones el Premio a la Innovación en Transparencia? (ámbito interno). En este aspecto resaltan dos factores que sirvieron como detonantes y catalizadores de estas prácticas exitosas: el primer factor es el isomorfismo institucional o el “aprendizaje” de las formas de participar y ganar que evidencian la experiencia adquirida en cuanto a la participación de las entidades y su interés por participar en este tipo de iniciativa; mientras que el segundo factor es que permite visualizar que los verdaderos protagonistas de estos proyectos son los funcionarios que las llevan a cabo y no los gobernadores; hay un trabajo en las instituciones estatales sonorenses independiente de la simple motivación de un premio, en entrevistas realizadas y tal y como se expuso en el cuerpo de este trabajo las cuatro iniciativas ganadoras aquí analizadas son fruto de un trabajo previo e independiente de la intención de alcanzar legitimidad por parte del certamen y del trabajo de los gobernadores de turno. Los actores de las dependencias involucradas muestran liderazgo y motivación no sólo para ganar el premio como mecanismo para mostrar su trabajo sino para beneficiar a la ciudadanía.

La tercera pregunta que sirvió como guía para esta investigación fue conocer: c) ¿Cuáles fueron los principios y objetivos que guiaron la toma de decisiones del jurado del Premio a la Innovación en Transparencia en las cuatro ocasiones en que Sonora fue galardonada? (ámbito externo). El proceso decisorio en el Premio se caracteriza por no encasillar conceptualmente los tópicos principales del certamen: innovación y transparencia. Sino que le otorgan a los miembros del Jurado de cada edición un margen de decisión para que ellos decidan estos criterios, considerando que el Jurado está en todas las

ediciones está conformado por personalidades y expertos en los temas principales del certamen.

Para dar respuesta a esta interrogante se analizaron las diferentes etapas y fases del proceso de selección, el cual va desde la convocatoria; la cual es considerada como aún pobre, a pesar de que desde el 2011 se convoca a la sociedad mexicana a participar en el concurso, no sólo a las instituciones de gobierno; y pasa por un período de preselección donde a partir de un formulario corto se preguntan las generalidades de la innovación y los aportes del proyecto o programa concursante; la selección se realiza a partir de un formulario más extenso donde además de definir la importancia, principales resultados de las iniciativas así como el impacto deben establecer links para la revisión por parte de los miembros del jurado en el proceso decisorio. El proceso de selección realizado por un Jurado convocado por las instituciones convocantes al efecto, es variado en cada ocasión e intenta involucrar a expertos de la sociedad civil y del gobierno con probado conocimiento y experiencia en el campo de la innovación y la transparencia. Los mismos revisan los proyectos de manera independiente y al reunirse por dos días definen los prefinalistas y finalistas del mismo a través de debates. Son designados por grupos de a tres personas o cuatro un número determinado de participantes los cuales son analizados por cada grupo quienes escogen los “favoritos” y son los que defienden en la selección general. El proceso decisorio finaliza con la entrega de premios. Destaca en este proceso que se convoca a los gobernadores para que en conjunto con la legitimidad que le otorgan a este certamen al estar presentes en el proceso de Premiación es a ellos a quienes se les convoca a subir al Estrado y se les da una especie de “promoción política”.

En esta investigación fueron planteadas dos hipótesis de investigación: la primera consideraba que: a) de las prácticas premiadas no se derivan cambios concretos positivos en

lo general dentro la gestión pública sonorense; lo cual se ha demostró a partir de las métricas analizadas donde uno de los aspectos más negativos para el Estado de Sonora ha sido precisamente la opacidad, o sea la falta de transparencia según la Métrica de Buen Gobierno del CIDE, entre otras métricas como las del Coeficiente TAI del 2017 no plantean a Sonora como un estado pionero en transparencia. Lo que evidencia por una parte dos carencias principales: un cúmulo de malas decisiones en la implementación y organización del certamen; mientras que por otra la inexistencia de una métrica uniforme y constante en el tiempo que permita analizar con mayor profundidad los cambios acaecidos en los estados el avance o retroceso en cuanto a transparencia. Si bien el propósito del certamen no es premiar la transparencia sino los procesos innovadores en relación con las políticas de transparencia, se considera a efectos de esta investigación que el principal objetivo de estos proyectos innovadores de la gestión pública es mejorar o contribuir a nuevas formas de evitar la opacidad; lo cual debe generar un impacto o algún tipo de resultado en las prácticas de transparencia en el Estado.

La segunda hipótesis planteada en este trabajo considera que: b) De los factores observables el desempeño efectivo en el ámbito interno-instituciones y actores- de las dependencias gubernamentales premiadas, ha sido el factor detonante para que Sonora haya sido galardonada en materia de innovación en transparencia. La misma ha sido comprobada a partir de las diferentes entrevistas realizadas y cuyos extractos han sido plasmadas en los diferentes capitulos del mismo. Existe un trabajo previo e independiente del Premio, que hace que los actores de las dependencias premiadas sean líderes en la configuración de estrategias innovadoras, a pesar de que existe una experiencia acumulada que contribuye a que sepan cómo participar y de alguna manera cómo ganar en este tipo de arreglos institucionales. Se evidencia también en que los líderes de los proyectos ganadores han

evolucionado como personal de apoyo de los mismos hasta llegar a ser responsables de varias iniciativas.

## Hallazgos

El análisis de un arreglo institucional como el Premio a la Innovación en Transparencia permite la reflexión de algunos elementos trascendentales hallados a partir de este trabajo de dos años. En primer lugar a partir del Premio se evidencian dos vertientes de la legitimidad institucional: una, la que deriva del propio certamen al ser convocado por instituciones de renombre nacional e internacional como el Banco Mundial (BM), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y en la última edición del año 2017 se incorporó como convocante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y otra la que reciben las iniciativas ganadoras, lo que propicia que en las galas de premiación correspondiente se prioricen a los gobernantes y autoridades en las diferentes instancias. La legitimidad que garantiza este tipo de certamen es utilizada por los funcionarios referidos coloquialmente como “cortina de humo” para demostrar a la ciudadanía un accionar en materia de transparencia a menudo inexistente.

Durante el proceso de selección, el Jurado del Premio determina las iniciativas ganadoras a partir de la configuración como usuario simulados; sin constatar en la práctica el impacto real de las iniciativas ganadoras.

La toma de decisiones que se lleva a cabo al interior del Premio a la Innovación en Transparencia posee como punto central la gala de premiaciones; en la misma destaca la premiación a los gobernadores y no a los actores de los proyectos.

El Premio a la Innovación en Transparencia ha sido utilizado por los gobernadores de las administraciones respectivas para ganar legitimidad, a lo que contribuye la promoción y divulgación por parte de los diferentes medios de comunicación.

Los actores de las dependencias premiadas con frecuencia carecen de incentivos para seguir innovando en materia de transparencia e incluso para perfeccionar los proyectos ganadores; el reconocimiento hacia estos protagonistas es casi nulo, no hay compensación monetaria ni por parte de las organizaciones convocantes ni por parte de las propias dependencias estatales para poner en práctica los premios.

La carencia de un control y de una base de datos que reunifique y organice los proyectos participantes y los ganadores limita la *replicabilidad* al interior del Estado y a nivel nacional. Es nula la *replicabilidad* de las prácticas premiadas; por lo que estas se circunscriben a recibir el premio y muchas veces a permanecer en el anonimato o en el desuso.

## Recomendaciones

Como uno de los objetivos de esta investigación fue planteada la formulación de un Modelo o mapa conceptual con las principales orientaciones que sirvan como guía para el fortalecimiento de arreglos institucionales como el aquí analizado, el Premio a la Innovación en Transparencia.

La primera recomendación que se plantea a partir del análisis realizado a lo largo de este trabajo es pertinente a la aplicación. En este sentido deben fortalecerse las estrategias de convocatoria. Es decir, tanto el certamen como las bases del premio deben ser más difundidas no sólo entre el sector público sino también entre la ciudadanía considerando las diferentes categorías del mismo; esto como una forma de lograr una participación activa de los gobernados en la creación de estrategias innovadoras de transparencia. La segunda recomendación relacionada con la aplicación es establecer límites de participación. Se evidencia como una práctica común en el certamen el aprendizaje de instituciones públicas de cómo participar y de las estrategias para “ganar” el certamen. Por lo que una convocatoria de tal magnitud debe volcarse en implicar a diferentes actores e instituciones y evitar caer en la repetición; lo que no quiere decir que no puedan ser los premiados en diversas ocasiones verdaderos merecedores de estos premios pero se establece de antemano un desbalance en la participación de quienes constantemente participan y ya tienen “experiencia acumulada” con los que participan por primera vez. Una tercera orientación en este tipo de certámenes va dirigida a que no se limite a llenar en línea formularios extensos y detallados, que si bien ayudan en la comprensión de los programas concursantes, no permite comprender en toda su magnitud su funcionamiento, trascendencia e innovación real, tomando en consideración que al tratarse de un concurso de innovación estos están en su mayoría relacionados con programas, aplicaciones o portales informáticos. Por lo que otra recomendación al respecto va dirigida a que se constaten las innovaciones a partir de visita de campo por expertos que pueden ser tanto los jurados como actores de la sociedad involucrar estudiantes y funcionarios; dirigido esto a constatar criterios de usabilidad, practicidad e importancia de los mismos. A esto, también se le suma como recomendación

realizar entrevistas a los responsables de las iniciativas participantes con el propósito de comprender a cabalidad el funcionamiento e impacto de los mismos.

Un segundo grupo de sugerencias va orientado a la premiación del Premio a la Innovación en Transparencia. Al respecto se considera pertinente que se establezcan límites de utilización del certamen. Se ha analizado ampliamente en los capitulados de esta investigación el manejo de los premios por parte de los gobernadores de turno como mecanismo de legitimación; y a su vez la presencia de estos en la entrega del galardón con lugar durante la Semana Nacional de Transparencia es utilizada por las instituciones convocantes para legitimar su convocatoria. El límite se considera no va dirigido a la participación de estos en la premiación pero si a propiciar que sean reconocidos los verdaderos actores y artífices de estos proyectos, quienes con frecuencia son relegados al anonimato. La subsecuente utilización y difusión de los premios donde se reconoce por parte de los medios de comunicación casi exclusivamente a los gobernadores de los Estados que reciben este tipo de galardones, no permite visualizar un trabajo previo e independiente del certamen y un trabajo de las dependencias estatales alejadas a menudo de la agenda burocrática estatal.

Otras orientaciones, encaminadas al perfeccionamiento del certamen van dirigidas a los premios. Estos -con excepción a los que se otorgan en las categorías de personas físicas- consisten en un diploma; y si bien el pago en efectivo no resulta un incentivo altruista puede considerarse como alternativa necesaria para el desarrollo y réplica de las prácticas premiadas en otros contextos nacionales; esto por supuesto, estableciendo un grupo de medidas que restrinjan el uso del mismo al desarrollo de la iniciativa.

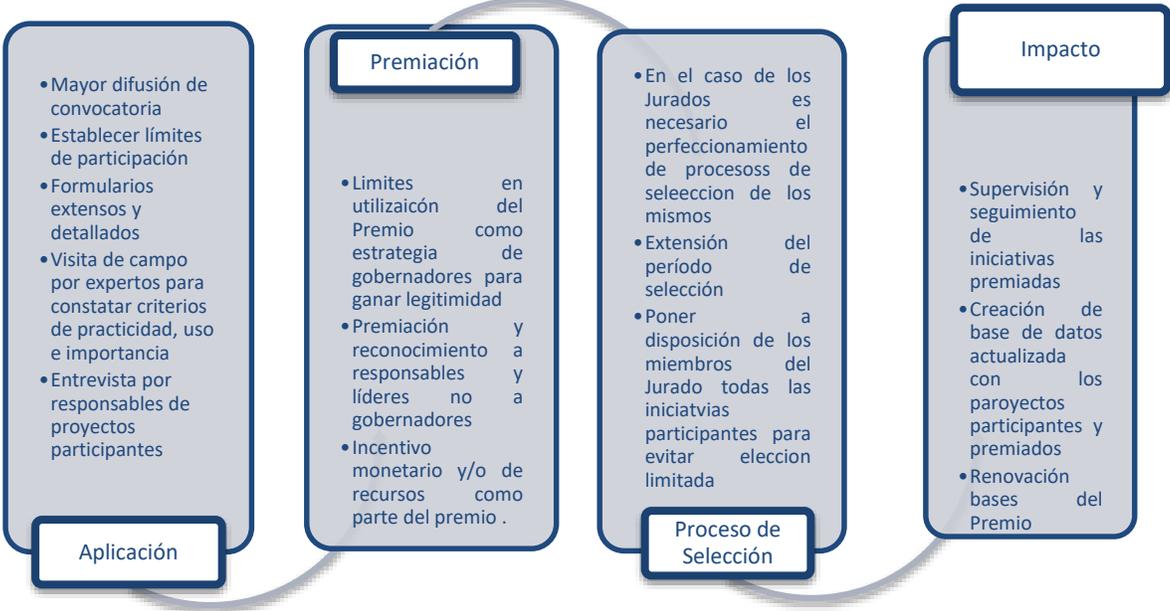
Otra categoría válida de perfeccionamiento es el Proceso de Selección. En el mismo juega un papel fundamental la selección del Jurado que posee una de las funciones principales del certamen, que es la toma de decisiones. Si bien se constató durante el trabajo de campo realizado para esta investigación, el mismo se conforma por representantes de instituciones legitimadas y reconocidas en la sociedad mexicana; así como por expertos de renombre en los temas centrales del concurso; es necesario fortalecer las estrategias de selección que pongan en riesgo el principio de imparcialidad u otro principio, lo cual atenta contra el buen propósito de un certamen tal. El período de tiempo de selección es otro elemento a considerar. Dos días pueden resultar inconvenientes para un proceso de selección que abarcan numerosos iniciativas y más aún cuando debería considerarse estas en la práctica. Lo anterior conlleva a recomendar igualmente el análisis por parte de los miembros del jurado de la totalidad de los proyectos participantes, esto, como forma de alentar el debate y el conocimiento pleno de todos los programas participantes, lo que puede resultar enriquecedor.

El impacto del Premio, resulta otro factor a fortalecer. La carencia de supervisión y seguimiento del desarrollo e impacto de los proyectos premiados por parte de las instituciones convocantes y de las dependencias o entidades que las respaldan obligan a tomar cartas en el asunto. De lo anterior, deriva la necesidad de revisión de las iniciativas una vez premiadas; o sea, que además de poseer un período determinado de funcionamiento y desarrollo al momento de participar en el certamen, no se deje de lado el control de los mismos, orientado hacia la búsqueda de *replicabilidad* en el territorio nacional. Otro planteamiento respecto al impacto del Premio a la Innovación en Transparencia es referente a la configuración de una base de datos actualizada que sirva como referente académico y

como incubadora de estrategias para las instituciones públicas, funcionarios, organizaciones no gubernamentales y ciudadanía en general. Resulta válido también la renovación de las bases del Premio, a fin de que se atemperen a las demandas ciudadanas y de tecnologías.

De lo expresado en esta sección se deriva un Modelo para el Premio a la Innovación en Transparencia, cuyo principal propósito es mostrar las líneas de actuación derivadas de esta investigación y del trabajo de campo realizado en el mismo; con el último fin de fortalecer este tipo de arreglos institucionales que permean la gestión pública mexicana. El aprendizaje de las propias faltas y carencias más que una crítica se convierte en una herramienta válida para conocer qué falta por hacer y cómo hacerlo mejor; tal y como se acostumbra en el ciclo interminable de las políticas públicas.

Figura 19. Modelo guía para el Premio a la Innovación en Transparencia



Fuente: Modelo Propio

## Bibliografía

- Ackerman, John M. e Irma E. Sandoval. 2005. Leyes de acceso a la información en el mundo. En *Cuadernos de la Transparencia*. Vol. 7. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Ackerman, John M. 2008. Introducción. En *Mas allá del acceso a la información, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, coordinado por John Ackerman.11-30. México: Siglo XXI editores.
- Aguilar Rivera, José Antonio. 2006. Transparencia y democracia: claves para un concierto. En *Cuadernos de Transparencia*. Vol.10. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Aguilar, Fernando. 2013. Análisis institucional y decisiones imparciales. En *Nuevo Institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*, coordinado por Xosé Carlos Arias y Gonzalo Caballero. 231-250. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Aiken Michael y Hage, Jerald. 1971. The organic organization and innovation. En *Sociology*. Vol. 5: 63-82.
- Allison, Graham T.1992. Modelos Conceptuales la Crisis de los Misiles Cubanos. Apéndice. El Bloqueo Norteamericano a Cuba en Ocasiones de la Crisis de los Misiles Cubanos. Un Estudio de Caso. En *La Hechura de las Políticas Públicas*, compilado por Luis F. Aguilar Villanueva. 119-201. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alonso, José A. y Carlos Garcimartín. 2013. Calidad de las instituciones, cohesión social y fiscalidad. En *Nuevo Institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*,

coordinado por Xosé Carlos Arias y Gonzalo Caballero. 61-80. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Álvarez Falcón, César y Heisely Mori Peláez. 2010. Modelo de innovación para el fortalecimiento y desarrollo de los gobiernos locales. En *Revista de Economía y Derecho*. Vol.7.Núm.25:81-97

<http://revistas.upc.edu.pe/index.php/economia/article/view/276/231> (15 de noviembre del 2017).

Arellano Gault, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo. 2000. *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Arellano Gault, David. 2012. Introducción. En *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, coordinado por David Arellano Gault. 9-17. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

Arruñada, Benito y Vázquez, Xosé.2013. The Impact of Behavioral Assumptions on Management Ability: A Test Base on the Earnings of MBA Graduates. En *Management and Organization Review*. Vol.9, Núm.2:209-232.

Ashforth, Blake E. y Barrie Gibbs.1990. The double-edge of organizational legitimization. En *Organization Science*. Vol.1, Núm.2:177-194.

Barnard, Chester I. 1938.*The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Barzelay, Michael y Juan C. Cortázar.2004. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington D.C:

- Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Baum, J.A y C.Oliver.1991. Institutional linkages and organizational mortality. En *Administrative Science Quarterly*. Vol.36, Núm.2:187– 219.
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas. 1967. *The social construction of reality*. Nueva York: Doubleday Anchor.
- Bertoni, Eduardo. 2004. Democracia y transparencia en el Acceso a la Información del Poder Judicial. En *La transparencia en la impartición de justicia: retos y oportunidades*, coordinado por Jorge Islas López.37-43, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bentham, Jeremy. 2006. *Tácticas Parlamentarias*. Editorial Senado de la República. LX Legislatura. México.
- Blanco, Ismael y Ricard Gomá. 2003. La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la gobernanza participativa y de proximidad. *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. XII, Núm. 1: 5-42.
- Borins, Sandford.2006. *The Challenge of Innovating in Government*. Washington: IBM Center for the Business of Government.  
<http://businessofgovernment.org/sites/default/files/BorinsInnovatingInGov.pdf>.(15 de junio de 2017).
- \_\_\_\_\_.2014. *The persistence of the innovation in Government: A Guide for Innovative Public Servants*: IBM Center of the Business of Government.  
[http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/ The Persistence of Innovation in Government.pdf](http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/The_Persistence_of_Innovation_in_Government.pdf). (20 de noviembre del 2017).

\_\_\_\_\_.2016. La persistencia de la innovación en el gobierno, una guía para los funcionarios públicos. En *La innovación en el sector público: Tendencias Internacionales y experiencias mexicanas*, coordinado por Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge Laguna, Cynthia L. Michel.87-131.México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Brett, Eduard A. 2001.Understanding organisations and institutions. The logic of pluralistic systems. En *Documentos de discusión sobre el Nuevo Institucionalismo*. Núm.2:3-21, México: El Colegio Mexiquense.

Cabrero, Enrique.1996. Capacidades innovadoras de municipios mexicanos. En *Revista Mexicana de Sociología*. Vol.58, Núm.3, julio-septiembre:73-97.

\_\_\_\_\_.2002.El premio gobierno y gestión local en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en los gobiernos locales. Ponencia para el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.8-11. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043601.pdf> (14 de junio del 2017).

\_\_\_\_\_, David Arellano y M. Amaya .2007. *Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad*. México: CIDE.

Carta Iberoamericana de la Función Pública.2003. <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>. (20 de diciembre del 2017).

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.2010.  
[http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta\\_iberamericana\\_de\\_calidad.pdf](http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberamericana_de_calidad.pdf)-. (23 de noviembre del 2017).

Camacho Angeles, Rafael. 2012. El desarrollo de la gerencia pública y la implementación del Modelo de Innovación Gubernamental (1982-2006): Análisis y Perspectivas. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública. Facultad de Ciencias Política y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, México.  
<http://132.248.9.195/ptd2012/septiembre/401105612/Index.html> (4 de diciembre del 2017).

Cejudo, Guillermo, Mauricio I. Dussauge y Cynthia L. Michel (coordinadores).2016. *La Innovación en el Sector Público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Cienfuegos Salgado, David. 2004. *El derecho de petición en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Código Iberoamericano de Buen Gobierno. 2006.  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ICAP/UNPAN027945.pdf>  
(15 de noviembre del 2017).

Coficiente TAI. 2017. Transparencia, Anticorrupción, Impunidad Cero.  
<https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Informe-Ejecutivo-TAI-2017.pdf> (24 de diciembre del 2017).

Contreras, Alan. 2017. Municipio de Querétaro recibe premio a la transparencia. En *El Financiero*. 8 de noviembre del 2017.

<http://www.elfinanciero.com.mx/bajio/municipio-de-queretaro-recibe-premio-a-la-innovacion-en-transparencia.html> (20 de noviembre del 2017).

Consejo Internacional para el estudio de los Derechos Humanos.2009.La corrupción y los Derechos Humanos: Estableciendo el vínculo. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. <https://es.scribd.com/document/33978038/La-Corrupcion-y-Derechos-Humanos-Consejo-Internacional-para-el-Estudio-de-los-Derechos-Humanos-CIEDH-International-Council-on-Human-Rights-Policy> (14 de octubre del 2018).

Cossío Díaz, José Ramón.2005. ¿Es la transparencia una condición del Estado de Derecho? Este País.Núm.175: 40-46.

\_\_\_\_\_.2008. Transparencia y Estado de Derecho. En *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, coordinado por John M. Ackerman. 100-116. México: Siglo XXI editores.

Dahlman, Carl J.1979. The problem of Externality. *Journal of Law and Economics*. Vol. 21, Núm.2:141-162.

Damanpour, Fariborz, Kathryn A. Szabat, y William M. Evan.1989. The relationship between types of innovation and organizational performance. En *Journal of Management Studies*. Vol. 26, Núm. 6: 587-601.

Diez Martín, Francisco, Ana Cruz-Suárez, Alicia González Blanco, Camilo Prado Román.2010. Legitimidad como factor clave del éxito organizativo. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*. Vol.16, Núm.3: 127-143.

DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell.1983.The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality Organizational Fields. *American Sociological Review*, Núm.48: 147-160.

- \_\_\_\_\_. 1991. Introduction. En: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dornbush, Sanford M. y Richard W.Scott.1975. *Evaluation and the Exercise of Authority*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Elster,Jon. 1989. Social Norms and Economic Theory. *Journal of Economic Perspectives*. Vol 3, Núm. 4:99-117.
- Elster, Jon. 2006. *Rendición de cuentas. La justicia transicional en perspectiva histórica*. Buenos Aires: Katz.
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. 2015. INEGI. [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/encuesta-nacional-de-calidad-e-impacto-gubernamental-2015-via-inegi/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/encuesta-nacional-de-calidad-e-impacto-gubernamental-2015-via-inegi/).(10 de diciembre del 2017).
- El Imparcial*. 2017. Gana CPA Premio por Innovación en Transparencia. 8 de noviembre del 2017 <http://www.elimparcial.com/EdicionEnLinea/Notas/Sonora/08112017/1272905-Gana-CPA-premio-por-Innovacion-en-Transparencia.html> (20 de noviembre del 2017).
- Esquivel Castañeda, Ricardo. 2013. Sigue el problema del transporte público en Hermosillo. En *Movimiento Antorchista Nacional*. 16 de octubre del 2013. [http://www.antorchacampesina.org.mx/articulos\\_colaboradores.php?id=1132#.WhShhLpFzIU](http://www.antorchacampesina.org.mx/articulos_colaboradores.php?id=1132#.WhShhLpFzIU) (20 de octubre del 2017).
- Estrada, Salvador y Raúl Pacheco-Vega. 2009. Sistemas y políticas de investigación, desarrollo e innovación. Algunas propuestas. En *Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. XV, Núm.44, enero-abril: 31-76. [https://www.academia.edu/4067575/Estrada\\_and\\_PachecoVega\\_2009\\_Sistemas\\_y\\_](https://www.academia.edu/4067575/Estrada_and_PachecoVega_2009_Sistemas_y_)

- políticas de investigaci3n desarrollo e innovaci3n. Algunas propuestas (15 de diciembre del 2017).
- European Commission. 2013. *Guide to Social Innovation*. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/social\\_innovation/social\\_innovation\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/social_innovation/social_innovation_2013.pdf). (15 de enero del 2018).
- Farah, Marta y Peter Spink. 2004. El programa brasileño de Gestión Pública y Ciudadanía. En *Gestión y Política Pública*. Vol. XIII, Núm.1:209-236. [http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/5278/1/DOCT2064245\\_ARTICULO\\_6.PDF](http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/5278/1/DOCT2064245_ARTICULO_6.PDF) (25 de octubre del 2017).
- Fox, Jonathan y Libby Haight. 2007. Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica. En *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, coordinado por Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez. 29-64. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Gert, Bernard. 1995. Moral Impartiality. *Midwest Studies in Philosophy*, Vol. XX: 102-127.
- Goodin, Robert E. 2003. Las instituciones y su diseño. En *Teoría del diseño institucional*, compilado por Robert E. Goodin. 13-74. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Gómez López, Alicia. 2007. Definiciones básicas sobre la Transparencia y el acceso a la información pública. En *Acceso a la Información: Un derecho de avanzada en Jalisco: Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco*. <http://www.itei.org.mx/v3/documentos/divulgacion/cuadernillo2007.pdf> (3 de noviembre del 2017).
- Guillén, Tonatiuh. 2008. Introducción. En *Innovación local en América Latina*, coordinado por Enrique Cabrero Mendoza y Ady Carrera. 8-16. México D. F.: CIDE.

- Hair, Joseph, Robert P. Bush y David J. Ortinau. 2010. *Investigación de mercados en un ambiente de información cambiante*. México D.F: McGraw-Hill.
- Hall, Richard H. 1974. *Organization: Structure and Process*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- Hasenfeld, Y. y Brock, T. 1991, Implementation of social policy revisited. En *Administration and Society*.
- Herman, Susan N. 1993. Why the Court Loves Batson: Representation-reinforcement, Colorblindness, and the Jury. En *Tulane Law Review*, Núm. 67:1807-1855.
- Hunt, C. S. y H.E Aldrich. 1996. Why even Rodney Dangerfield has a home page: Legitimizing the world wide web as a medium for commercial endeavors. En *Anual Congress of the Academy of Management*, Cincinnati, OH.
- Kallio, Katri, Lappalainen, Inka and Tammela, Karo. 2013. Co-innovation in public services: Planning or experimenting with users? *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol.18, Núm.3, 2013.
- Kim, Pan S. 2007. Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno. *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. XVI, Núm. 2: 511-537.
- Kimberly, John R. y Michael J. Evanisko. 1981. Organizational innovation: The influence of individual, organizational, and contextual factors on hospital adoption of technological and administrative innovations. En *Academy of Management Journal*. Vol. 24: 689-713.
- Larrañaga, Pablo. 2008. La política pública del principio de transparencia. Panorama para una agenda pendiente. En *El derecho de acceso a la información en la Constitución*

- Mexicana: razones, significados y consecuencias*, coordinado por Pedro Salazar Ugarte. 149-177. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- López Orduz, María.2015. ¿Qué es la Innovación Social? Entrevista a Dmitri Domanski Profesor e investigador en innovación social del Instituto de investigación social Sozialforschungsstelle Dortmund Universidad de Dortmund, Alemania. En *Revista Trans-pasando Fronteras*. Núm.7:180-184. [http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/transpasando\\_fronteras/article/view/2169/2747](http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/transpasando_fronteras/article/view/2169/2747) (20 de enero del 2018).
- López-Ayllón, Sergio.2008. La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales? En *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, coordinado por Pedro Salazar Ugarte.1-33. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Machado Brigagão, Jacqueline. 2008. Programa de Gestión Pública y Ciudadanía en Brasil. Entrevista realizada por Claudia Rivera Rosales. Institute for Research and Debate on Governance. <http://www.institut-gouvernance.org/en/entretien/fiche-entretien-69.html> (10 de septiembre del 2017).
- March, James G., y Johan P. Olsen. 1984. The New institutionalism: Organizational factors in political life. En *American Political Science Review*, Núm.78: 734-749.
- \_\_\_\_\_.1989. *Rediscovering Institutions: The organizational Basis of Politics*. Nueva York: Free Press.

- Mariñez, Freddy .2015. *Innovación Pública. Para que funcionarios públicos y ciudadanos actúen con saberes cívicos*. 141-145. México: Editorial Fontamara
- Meraz, Andrea. 2017. Sonora gana Premio a la Innovación en Transparencia. En *Excelsior*. 21 de noviembre del 2017. En *Excelsior*. 21 de noviembre del 2017. De <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/11/07/1199680> (15 de diciembre del 2017).
- Merino, Mauricio. 2008. La transparencia como política pública. En *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, coordinado por John M. Ackerman. 240-262. México. Siglo XXI Editores.
- Meyer, John W. y Rowan, Brian.1971. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. En *American Journal of Sociology*. Vol. 83, Núm.2: 340–363.
- Meyer, John W.1983.Conclusion: Institutionalization and the Rationality of Formal Organizational Structure. En *Organizational Environments: Ritual and Rationality*, coordinado por John W. Meyer y W. Richard Scott. 261-282. Beverly Hills, CA, Sage.
- Morales, Oswaldo, Angel Barrera, Milagros Rodríguez, Carla Romero, Rosa Távara. 2014. *Modelo de gestión de la innovación para los gobiernos locales del Perú*. Lima: Universidad ESAN.
- Moulaert, F. 2009.Social Innovation: Institutionally Embedded, Territorially (Re)Produced. En *Social Innovation and Territorial Development*, editado por MacCallum, D., Moulaert, F., Hillier, J. y Vicari Haddock, S. Ashgate Publishing Limite.
- Molina, Roberto. 2005. Innovación: La experiencia gubernamental en Hermosillo. Ponencia para el IV Congreso de la Red IGLOM Modernización del Municipio Mexicano, Guanajuato, Guanajuato.

- Muñoz, Ramón. 2004. *Innovación Gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*. México: FCE.
- Mulgan, Geoff, Rushanara Ali, Richard Halkett y Ben Sanders. 2007. *In and out of sync, The challenge of growing social innovations*. Reino Unido: National Endowment for Science, Technology and the Arts. [https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/in\\_and\\_out\\_of\\_sync.pdf](https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/in_and_out_of_sync.pdf) (10 de enero del 2018).
- Nathan, Nicholas M. 1989. Democracy and Impartiality. En *Analysis*. Vol.49, Núm.2:65-70.
- Nelson, Richard R.1994.The evolution of Technology, Industrial Structure, and Supporting Institutions. En *Industrial and Corporative Change*. Núm.3:47-63.
- North, Douglass C.1990.*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_y Wallis, John J.1994. Integrating Institutional Change and Technical Change in Economic History. A Transaction Cost Approach. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. Vol. 150, Núm.4: 609-624.
- \_\_\_\_\_1994. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Noriega, Guillermo.2014. El fin de un Premio. En *Red por la Rendición de Cuentas*. 3 de octubre del 2014. <http://rendiciondecuentas.org.mx/el-fin-de-un-premio/>. 10 de enero del 2017.
- \_\_\_\_\_.2015. Alternancia Política y Participación Ciudadana en Sonora: de las expectativas sociales y la tentación de la inercia. En *Sonora 2015.Balance y perspectivas de la alternancia*, coordinado por Álvaro Bracamonte Sierra, Gloria Ciria Valdéz García, Alex Covarrubias Valdenebro.189-212. Sonora, México: El Colegio de Sonora.

- OCDE. 2016. La Estrategia de Innovación de la OCDE. Empezar hoy el mañana. [http://www.foroconsultivo.org.mx/libros\\_editados/estrategia\\_innovacion\\_ocde.pdf](http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/estrategia_innovacion_ocde.pdf) (2 de enero del 2018).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE [OECD]) / Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat). 2005. Manual de Oslo. Guía para la recogida e interacción de datos sobre innovación (3.<sup>a</sup> ed). París: OECD / Eurostat.
- Orozco Barrón, José. 2010. Ética y Modernización de la Función Pública. Estrategias para modernizar la Administración Pública Federal. El caso del Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental (Período 2000-2006). Tesis de Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Autónoma de México. Ciudad de México, México. <http://132.248.9.195/ptd2010/abril/0656395/Index.html> (3 de diciembre del 2018).
- Osborne, David y Ted Gaebler .1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, Md.: Addison-Wesley Publishing Company.
- Oliver, C.1991. Strategic responses to institutional processes. En *Academy of Management Review*. Vol. 16, Núm.1:145–179.
- Parsons, Talcott.1990. *Prolegomena to a theory of Social Institutions*. En *American Sociological Review*, Núm.55:318-333.
- Plata Ramírez, Luis Daniel. 2015. La incorporación de las TIC en la Administración Pública: Hacia un gobierno electrónico. El Estado de Jalisco como pionero de innovación gubernamental (2010-2015). Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad

- Nacional Autónoma de México. Ciudad de México.  
<http://132.248.9.195/ptd2015/noviembre/308275395/Index.html> (4 de diciembre del 2017).
- Peña, Victor S. 2010. Apuntes para fortalecer la agenda gubernamental en transparencia: una aproximación al caso mexicano. En XXIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/apuntes-para-fortalecer-la-agenda-gubernamental-en-transparencia-una-aproximacion-al-caso-mexicano> (12 de mayo del 2017).
- \_\_\_\_\_.2015.El gobernado frente al gobierno: Una relación ¿en evolución? Hallazgos a partir de tres sexenios sonorenses. En *Sonora 2015.Balance y perspectivas de la alternancia*, coordinado por Álvaro Bracamonte Sierra, Gloria Ciria Valdéz García, Álex Covarrubias Valdenebro.189-212.Sonora, México: El Colegio de Sonora.
- Perrow, Charles.1985. *Sociología de las organizaciones*. Madrid: McGraw Hill.
- Pineda, Nicolás.2015.El acueducto “chueco” del gobierno de la alternancia. En *Sonora 2015.Balance y perspectivas de la alternancia*, coordinado por Álvaro Bracamonte Sierra, Gloria Ciria Valdéz García y Álex Covarrubias Valdenebro.213-242. Sonora, México: El Colegio de Sonora.
- Peters, Guy. 1999.*El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- \_\_\_\_\_.2000. Governance and comparative politics. En *Debating governance*, editado por J. Pierre. Oxford: Oxford University Press.
- Portal de Premio Hélio Beltrão: Brasil. <http://www.institut-gouvernance.org/en/entretien/fiche-entretien-69.html> (25 de agosto del 2017).

- Portal del Premio Gestión Pública y Ciudadanía: Brasil.  
<http://www.gv.br/ford/gpcindex.asp>. (10 de septiembre del 2017).
- Portal del Premio Gobierno y Gestión Local: México.  
<http://www.premiomunicipal.org.mx>.(15 de julio del 2017).
- Powell, Walter y Paul J. DiMaggio.1991. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_.1999.*El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, FCE.
- Portal de Transparencia del Gobierno de México .Premio a la Innovación en Transparencia,  
tomado de <http://premiotransparencia.org.mx/Pages/Objetivos.aspx>.(10 de octubre del 2016 al 23 de noviembre del 2017).
- Reta, Carlos. 2016. Presentación. En *La Innovación en el Sector Público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, coordinado por Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Cynthia L. Michel.11-16. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rico Urbiola, Juan José. 2011. ¿Rendición de Cuentas o *accountability*? reflexiones epistemológicas para el diseño institucional del poder y el entendimiento de la transparencia. En *A una década, temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México*, coordinado por Víctor S. Peña.67-89. México: Tecnológico de Monterrey.
- Rojas-Martín, Francisco y Criado, J. Ignacio.2015. Avanzando en la medición de las redes sociales digitales: una propuesta para su análisis desde una perspectiva institucionalista. *Revista de Gestión Pública*. Volumen IV, Número 1. Enero-Junio: 43-64.

- Ruef, Martin y Scott, W. Richard.1998. A multidimensional model of organizational legitimacy Hospital survival in changing institutional environments. En *Administrative Science Quarterly*.Vol.43, Núm.4: 877-904.
- Ruiz Euler, Alexander. 2006. El ojo ciudadano y los recursos públicos: una breve evaluación de los alcances de la Ley Federal de Transparencia. En *Transparencia y rendición de cuentas*, coordinado por Alexander Ruiz Euler. 15-42. México: Fontamara.
- Salazar Ugarte, Pedro y Paula S. Vasquez Sánchez. 2008. La reforma al artículo 6o de la Constitución Mexicana: contexto normativo y alcance interpretativo. En *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, coordinado por Pedro Salazar Ugarte.35-70. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Sautu, Ruth. 2004. *Catálogo de prácticas corruptas. Corrupción, confianza y democracia*. Buenos Aires: Lumiere.
- Schedler, Andreas. 2008. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México DF. : Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Scott Richard W.1995. *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- \_\_\_\_\_.2010. Teoría Institucional y Organizaciones. En *Organización e Instituciones*, coordinado por Rodolfo Vergara.163-185. Buenos Aires, Argentina, Siglo XXI editores.
- Simon, Hebert A. 1947.*El comportamiento administrativo*. Buenos Aires: Aguilar.
- \_\_\_\_\_. 1979. Rational Decision Making in Business Organization. En *The American Economic Review*. Vol.69. Núm. 4:493-513.

- Straface, Fernando. 2004. Premios a la Innovación Gubernamental: un análisis comparado. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 30, octubre: 1-22. <http://siare.clad.org/revistas/0047323.pdf> (10 de agosto de 2017).
- Streeck, Wolfgang y Philippe C Schmitter. 1985. Community, market, state -and associations? The prospective contribution of interest governance to social order. En *European Sociological Review*: 119-137.
- Suchman M. 1995. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches academy. En *Management Review*. Vol. 20, Núm. 3:571-610.
- Termómetro*. 2010. Crece el problema del transporte en Hermosillo. 11 de mayo del 2010. <http://www.termometroenlinea.com.mx/vernoticiashistorial.php?artid=18755> (10 de octubre del 2017).
- Tyler, T. R. 2006. Psychological perspectives on legitimacy and legitimation. *Annual Review of Psychology*. Vol. 57: 375-400.
- Uvalle, Ricardo. 2011. Democracia, Estado de Derecho y Transparencia. En *A una década. Temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México*, coordinado por Víctor S. Peña. 17-51. México: Tecnológico de Monterrey.
- Vanhonacker W. 2000. A better way to crack China, En *Harvard Business Review*, Vol. 78, 4: 20-22.
- Vázquez Ruiz, Miguel Ángel. 2015. Sonora: La política y la economía durante el sexenio de la Alternancia. En *Sonora 2015. Balance y perspectivas de la alternancia*, coordinado por Álvaro Bracamonte Sierra, Gloria Ciria Valdéz García y Alex Covarrubias Valdenebro. 189-212. Sonora, México: El Colegio de Sonora.

- Vergara, Rodolfo. 2005. La Transparencia como problema. En *Cuadernos de Transparencia*.  
Núm. 05. México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- \_\_\_\_\_. 2010. Introducción. En *Organización e Instituciones*, compilado por Rodolfo Vergara. 17-47. México: Siglo XXI editores.
- \_\_\_\_\_. 2011. El Redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política. En *Organización e Instituciones*, compilado por Rodolfo Vergara. 87-114. México: Siglo XXI editores.
- Villanueva, Ernesto. 2004. *Temas selectos de derecho a la información*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Weber, Max. 1924. *Economy and Society*, editado por Guenther Roth y Claus Wittich. Berkeley, University of California Press, 1978.
- \_\_\_\_\_. 1946. Class, status party, de Max Weber *Essays in Sociology*, editado por H. H. Gerth y C. Wright Mills. 180–95. New York: Oxford University Press.
- Westley Frances y Nino Antadze. 2010. Making a Difference: Strategies for Scaling Social Innovation for Greater Impact. En *Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol.15, article 2. <https://www.innovation.cc/volumes-issues/vol15-no2.htm> (10 de septiembre del 2017).
- Williamson, Oliver E. 1981. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. En *American Journal of Sociology*. Vol.87, Núm.3:548-577.
- Yin, Robert. 1994. Investigación sobre estudios de casos. Diseño y métodos. En *Applied Social Research Methods Series*. Vol. 5, Núm.2. Thousand Oaks/ Londres/ Nueva Delhi: SAGE Publications.  
<http://www.polipub.org.documentos/YIN%20ROBERT%20.pdf> (23 de noviembre del 2017).

Zelditch, M. 2001. Processes of legitimation: recent developments and new directions. En *Social Psychology Quarterly*. Vol. 64, Núm.1: 4-17.

Zimmerman, M y G. Zeitz. 2002. Beyond survival: achieving new venture growth by building legitimacy. En *Academy of Management Review*. Vol. 27, Núm.3:414-31.

## Anexo 1: Guión de entrevista a Jurados del Premio a la Innovación en Transparencia

Con vistas a fortalecer la Tesis de Maestría de la entrevistadora, con título “Innovación Gubernamental y Transparencia: Aproximación a cinco casos en Sonora.”, le presentamos una serie de preguntas, que esperamos contribuyan a nuestra investigación, por lo que le agradecemos responda las siguientes interrogantes:

1-¿Qué entiende Ud. por Innovación Gubernamental?

2-¿Qué entiende Ud. por Transparencia?

3-¿Cuál considera es la razón de ser del Premio a la Innovación en Transparencia?

4-¿Cuáles son los factores que como jurado toman en cuenta para otorgar el referido galardón?

5-¿Cómo llegan a formar parte del jurado del certamen? (¿Quién o qué institución lo/a convoca para formar parte del jurado del Premio a la Innovación en Transparencia?)

5.1-¿Cuál fue la dinámica organizativa que siguieron: ¿la selección de los premios lo hizo cada jurado de manera independiente, o se reunieron para discutir el proceso de selección y las propuestas?

5.2-¿Qué elementos valoraron para la selección?

5.3-¿La función que cumplió en el certamen fue remunerado o altruista?

5.4-¿Cuánto tiempo duró el proceso de selección?

5.5-¿Cómo valora el ambiente de trabajo en el que se desarrolló la selección?

5.6-¿Considera Ud. algún aspecto a mejorar en el proceso de selección de las entidades convocantes para próximas convocatorias?

5.7-¿Cuáles fueron los elementos o requisitos que consideraron por medir el impacto en las propuestas participantes?

5.8-Al considerar una propuesta como innovadora y transparente se guiaron por concepciones propias o ya estipuladas?

5.9-¿Cómo fue el proceso decisorio? ¿Todos los jurados analizaron todas las propuestas o un grupo específico de ellas?

5.10-¿Cómo se llegó a la decisión de las propuestas ganadoras? ¿Hubo acuerdo o existieron criterios divergentes?

5.11-¿Cuál es a su criterio la visión -en un horizonte de cinco años- de este premio en México?

Anexo 2: Guión de entrevista a actores de dependencias sonorenses premiadas con el Premio a la Innovación en Transparencia.

Con vistas a fortalecer la Tesis de Maestría de la entrevistadora, con título “Innovación Gubernamental y Transparencia: Aproximación a cinco casos en Sonora.”, le presentamos una serie de preguntas que esperamos contribuyan a nuestra investigación, por lo que le agradecemos responda las siguientes interrogantes:

1-¿Qué entiende Ud. por Innovación Gubernamental?

2-¿Qué entiende Ud. por Transparencia?

3-¿Cuáles cree Ud. fueron los factores que contribuyeron a que el Portal de Transparencia, en el año 2013, haya sido galardonado con el Premio a la Innovación en Transparencia?

3.1-¿Cuáles considera son las principales funciones de este portal?

3.2-Quisiéramos conocer su valoración acerca de cómo el Portal de Transparencia llegó a ser premiado: ¿Fue producto de un trabajo persistente o realizado a partir de la convocatoria del Premio a la Innovación en Transparencia?

3.2.1- ¿Existía alguna situación política-social en Sonora que requería la creación de un mecanismo de transparencia como dicho portal?

3.2.2- ¿Cuáles considera han sido los principales creadores y precursores de este Portal de Transparencia? ¿Fue producto de trabajo en equipo o de una sola persona?

3.3-¿Cómo tuvieron conocimiento de la convocatoria?

3.4-¿Cuáles considera fueron las principales razones o incentivos que consideraron para participar en el certamen?

3.5-¿Considera han recibido los actores e instituciones involucradas en la creación del Portal de Transparencia, reconocimiento por parte de instituciones/organismos/gobiernos estatales y nacionales, después de recibido el Premio a la Innovación en Transparencia?

3.6-¿Recibieron algún tipo de reconocimiento material o en especie por haber sido galardonados con el Premio a la Innovación en Transparencia?

3.7-¿Considera se mantienen los mismos factores que propiciaron la creación de este portal en Sonora?

3.8-¿Conoce algún problema u obstáculo a los que se enfrentaron los creadores de este portal durante la creación y puesta en marcha del mismo?

3.9-¿Cuál considera es el papel que ha jugado este Portal de Transparencia en la dinámica social-política de Sonora desde su creación en el año 2013?

3.9.1-¿Cuál considera ha sido el impacto de este portal para la ciudadanía e instituciones sonorenses?

### Anexo 3: Formularios del Premio a las Innovaciones Gubernamentales del Harvard Kennedy School

Pregunta inicial de solicitud:

Por favor proporciona un resumen de dos frases sobre la innovación. Esta descripción debe expresar la esencial de la innovación con exactitud y sucintamente.

Preguntas de la solicitud de semifinalistas:

1-Describe tu innovación. ¿Qué problema atiende?¿Cuándo y cómo se concibió originalmente el programa o la iniciativa de política pública en tu jurisdicción?¿Cómo exactamente resulta innovador tu programa o política pública?¿Cómo cambió tu innovación una práctica anterior?

2-¿Cómo se diseñó y presentó el programa o la iniciativa que ejemplifica tu idea innovadora?¿Qué individuos o grupos son considerados los principales iniciadores de tu programa?

3-¿Cómo ha evolucionado la estrategia de implementación de tu programa o iniciativa de política a lo largo del tiempo? Por favor delinea la cronología de tu innovación e identifica los hitos claves en el desarrollo y la implementación del programa o política pública y cuándo ocurrieron.

4- Por favor, describe la población objetiva a la que tu programa o iniciativa de política pública atiende. ¿A cuántos clientes sirve tu programa o iniciativa de política pública actualmente? ¿Qué porcentaje de la clientela potencial representa?

5-Si tu programa o iniciativa de política pública ha sido evaluada o auditada formalmente por una organización o grupo independiente, por favor proporciona el nombre, la dirección y el número telefónico de una persona de contacto que tenga disponibles los materiales. Por favor, resume los hallazgos principales de los evaluadores independientes y/o auditores.

¿En qué medida crees que tu programa o iniciativa de política pública sea potencialmente replicable dentro de otras jurisdicciones y por qué? Según tu conocimiento ¿alguna otra jurisdicción u organización ha establecido programas o instrumentado políticas públicas modeladas específicamente en las tuyas?

¿Cuál es el presupuesto operativo actual del programa?¿Cuáles son las fuentes de financiamiento del programa (por ejemplo, local, estatal, federal, privada)? ¿Qué porcentaje de ingresos anuales se derivan de cada una?

6-¿El programa ha recibido cobertura en prensa o algún otro medio de comunicación hasta el momento? Si es así, por favor proporciona una lista de fuentes y describe brevemente la cobertura relevante.

Anexo 4: Cuadro comparativo de los Premios a la Innovación

PREMIOS	PAÍS	INSTITUCIONES QUE CONVOCAN	PROCEDIMIENTO DE APLICACIÓN	ELEMENTOS SIGNIFICATIVOS	PRINCIPALES APORTACIONES
Premios a las Innovaciones Gubernamentales	EE.UU	-Fundación Ford - <i>Harvard Kennedy School</i>	-Dos tipos de formularios: Formulario corto: resumen de la iniciativa; relato breve de la evolución de la innovación. Formulario para semifinalistas: naturaleza de la innovación; narración de surgimiento y evolución de la innovación; obstáculos superados; medidas de los resultados de la innovación; presupuesto operativo; lugar al que se transfirió la innovación; reconocimiento y cobertura de la prensa.	-El Premio es propiciado por circunstancias como: Aumento de los vínculos interorganizacionales; incremento del financiamiento, modificación de la agenda de innovación; aumento de la evaluación de las innovaciones.	-Focaliza las iniciativas, instituciones y actores como mayor potencialidad y <i>replicabilidad</i> a partir de los programas y aplicaciones ganadores; identifica las jurisdicciones concebidas como “incubadoras de innovación”.
Premio Gestión Pública y Ciudadanía	Brasil	-Fundación Ford -Fundación Getulio Vargas	-Tres etapas: Primera: Selección de 100 proyectos semifinalistas y aplicación de formulario por Comité Técnico. Segunda: Selección de 30 proyectos prefinalistas. Tercera: Visita a los 30 prefinalistas y se escogen 20 finalistas. -Premiación: 2000 dólares a 20	-Los programas participantes deben tener: resultados objetivos e implementación de un mínimo de un año; demostrar cambios sustantivos en la sociedad o en la rama	-Publicación de experiencias en libros y en banco de datos -Identifica catalizadores de la innovación en a la gestión pública local.

			programas finalistas y se escogen cinco programas destacados dentro de los finalistas y se les otorga 700 dólares.	donde se desarrolla; hacer uso de los recursos locales, nacionales e internacionales; el programa premiado se establecerá en banco de datos.	-Permite la colaboración y unificación de las organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía.
Premio Helio Beltrão	Brasil	-Ministerio de Planeación. -Escuela Nacional de Administración Pública. -Instituto Nacional de Administración Pública.	-Formulario con tres partes. Primera parte: Descripción general; caracterización de la situación; objetivos de la iniciativa; descripción de las etapas de la innovación; resumen de la innovación. Segunda Parte: elementos que prueben la innovación; resultados e impacto de la iniciativa; mecanismos de transparencia y control social; <i>replicabilidad</i> y sustentabilidad. Tercera parte: lecciones aprendidas; descripción de obstáculos encontrados en el desarrollo de la práctica innovadora; descripción de factores que contribuyeron al éxito de la práctica innovadora. -Premio a 5 mejores iniciativas de	-El programa de innovación que participa en el certamen debe haber sido implementado con anterioridad y presentar resultados medibles. -La selección cuenta de tres etapas: -Clasificación de conformidad -Evaluación preliminar externa -Evaluación final entre pares.	Se han inscrito más de cinco mil programas de gobierno con los que realiza una base de datos que recogen las experiencias ganadoras.

			cada categoría: trofeo, certificados y derecho al uso del Sello Innovación.		
Premio Gobierno y Gestión Local	México	CIDE, INFOTEC, EL COLEF, UdeG, CMQ, Centro Met	<p>Tres etapas:</p> <p>Primera: Se convoca a municipios con potencialidades a participar y con resultados importantes con un año de operación ininterrumpida.</p> <p>-Formulario simple con descripción del programa participante.</p> <p>-Segunda: Se integran nuevamente comités de especialistas por áreas temáticas y realizan la visita a experiencias escogidas en la primera fase y selección de 10 finalistas.</p> <p>-Tercera: Ceremonia de premiación a 5 mejores experiencias de 25 000 dólares.</p>	<p>-Se consideran las características particulares de cada municipio y se toman las decisiones y los programas de innovación considerando los principios de heterogeneidad de cada municipio.</p> <p>-Se fomenta la participación de experiencias y programas indígenas.</p>	<p>-Propicia programas tradicionales como los de seguridad pública, servicios públicos y menos tradicionales relacionados con salud pública, ecología, desarrollo económico y educación.</p>