



Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
METROPOLITANA

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Maestría en Economía, Políticas y Gestión de la Innovación

**Factores distintivos de la Innovación Gubernamental:
El caso del Sistema de Registro Electrónico de
Trámites y Servicios del D.F. (RegistroCDMX)**

**Idónea Comunicación de Resultados para obtener el grado de
Maestro en Economía, Políticas y Gestión de la Innovación**

Presenta: Carlos Aguilar Sánchez

Tutora: Dra. Martha Griselda Martínez Vázquez

Fecha: 22/07/18

ÍNDICE

I.	Introducción.....	4
II.	Sobre el caso y el objetivo	6
III.	Estructura	7
	Capítulo 1. Análisis Teórico-Conceptual.....	9
	1.1-Amplitud y diversidad del concepto de Innovación.....	13
	1.1.1El sentido económico de la innovación.....	15
	1.1.2 Innovar en el Sector público-gubernamental	17
	1.2.- Innovación como cambio	19
	1.2.1.- El cambio dentro del enfoque económico	19
	1.2.2.- El cambio dentro de la esfera pública	23
	1.2.3 Entender el cambio dentro de la Innovación Gubernamental.	28
	1.3.- Condición de éxito de la Innovación	30
	1.3.1 Innovación en la empresa para generar valor económico	30
	1.3.2 Noción de éxito de las innovaciones públicas.	31
	1.3.3 La creación de valor para las organizaciones gubernamentales	33
	1. 3.4 Medición y Evaluación de las Innovaciones Gubernamentales.	37
	Capítulo 2. Metodología de Investigación	41
	2.1 La Teoría Fundamentada.....	41
	2.2 Caso de Estudio	45
	2.3 Unidad de análisis.	46
	2.4 Fuentes de información	46
	2.5 Objetivo general.....	47
	Capítulo 3. La Administración Pública en la CDMX	49
	3.1 Definición y naturaleza de la APCDMX.....	50
	3.2 Plan General de Desarrollo del Distrito Federal.....	51
	3.3 Agenda de Innovación Gubernamental de la CDMX.....	52
	3.4 La Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA).....	53
	Capítulo 4. Analizando el Caso	55
	4.1 Descripción del Sistema de Registro Electrónico de Trámites y Servicios del D.F. (RegistroCDMX)	56

I. Introducción

En los últimos 25 años el desarrollo y dinamismo de las sociedades basadas en conocimiento ha reconfigurado sustancialmente el mundo de las organizaciones tanto públicas como privadas. Se han presentado intensos procesos de transformación que, en el caso de las organizaciones públicas y de gobierno, conllevan la necesidad de “reorientar la acción gubernamental no solo en cuanto a su forma y estructura, sino que en su naturaleza más profunda, puesto que la complejidad de su acción se hace cada vez mayor”. (Cabrerero & Arellano, 1993, pág. 59). En este contexto, uno de los mecanismos con los que el ejercicio de gobierno se adecúa, es la creación o transformación de las soluciones que permiten guardar una coherencia respecto a las exigencias de los ciudadanos. En el escenario actual, en donde la innovación pareciera ser un “factor imprescindible de supervivencia de cualquier sistema” (Ramirez, 2011, pág. 1), valdría la pena reflexionar y analizar la aplicabilidad y el alcance que este concepto tiene en las organizaciones de carácter público-gubernamentales, para así tratar de puntualizar y esclarecer las prácticas en el diseño, implementación y evaluación de las acciones enfocadas a la innovación dentro de este sector, así como poder vaticinar el impacto de las mismas dentro de todo el sistema social. De igual manera, el categorizar y entender la profundidad que las innovaciones gubernamentales puedan tener, nos puede permitir reformular y priorizar su aplicación, diseño y desarrollo, para encaminarnos a una “modernidad inesperada y generadora de desarrollo” (Crozier, 1992, pág. 91) de la Administración Pública que corresponda cabalmente a las exigencias y a los cambios sociales.

Aunque el concepto de innovación ha tenido un gran desarrollo bajo el enfoque económico, en donde el proceso innovativo recae o tiende a incrementar el rendimiento de las empresas, a menudo, se trasladada al estudio de las organizaciones públicas de manera limitada, o en el peor de los casos, sin la mínima consideración de las diferencias sustanciales que existen entre estos dos tipos de organizaciones. En un primer momento, esta limitante surge por la introducción de principios que fueron planteados con el objetivo de producir o incrementar un valor económico en esencia, lo cual no corresponde a la lógica misma de las organizaciones públicas-gubernamentales. Este traspaso de la noción económica del concepto de innovación a la práctica y gestión de las organizaciones públicas-gubernamentales ha representado también un rezago en la capacidad de “abordar soluciones a los problemas públicos con la profundidad necesaria” (Losada & Dove, 1999, pág. 12).

En una manera sintética, podemos presentar las divergencias entre lo público y privado en las siguientes tres líneas: a) en cuanto a la racionalidad de los agentes públicos diferente a la de los agentes empresariales; b) en cuanto al éxito y a los objetivos perseguidos, es decir, a la creación del valor público o social (entendiendo el carácter multifacético de estos conceptos), y c) en cuanto al carácter político que implica una innovación en una organización público-gubernamental, al reconfigurar nuevas relaciones de poder en los sistemas de interdependencia.

Tomando en cuenta estas tres líneas se hace necesaria una reflexión sobre el *cómo* y en *qué* sentido se ha venido presentado, tanto en la práctica como en su concepción teórica -conceptual, la búsqueda de la Innovación Gubernamental en las dependencias de la administración pública, y como se han desarrollado las herramientas propias para su gestión, evaluación y seguimiento.

Si de principio el carácter de “público” o “privado” condiciona los fines que cada organización persigue, entonces valdría la pena preguntarnos: ¿Cuáles son los aspectos de similitud, así como los que hacen diferente a una innovación en las organizaciones públicas-gubernamentales de las privadas? y concretamente: *¿Cuáles son los factores distintivos de la Innovación Gubernamental?*

Evidentemente el fenómeno de la innovación en el Gobierno acontece de muchas maneras y con distintos roles, sin embargo, esta investigación apunta a exponer una línea conceptual en el que se reconozca de manera aislada, a la innovación en el ejercicio gubernamental y su impacto como centro de dicho fenómeno.

La innovación gubernamental tiene sus propios actores, así como sus ámbitos de transformación que dan sentido a su propia noción de éxito para solucionar sus propias necesidades de mejor forma. Necesidades que no solo se entienden como la maximización de sus activos económicos a través de una mejorada gestión de sus recursos, sino como las que corresponden, en un sentido más amplio, a la transformación de las estructuras de decisión y participación, así como la reconfiguración de la relación entre la Administración Pública y la ciudadanía para generar así, nuevos acuerdos sociales y de gobierno.

II. Sobre el caso y el objetivo

En algunos casos registrados bajo la denominación de Innovaciones Gubernamentales, tal y como en los proyectos registrados dentro de la Agenda de Innovación de la CDMX¹, se ve reflejada, de cierta manera, esta falta de consenso y precisión de lo que ciertamente es y de lo que

¹ Consultar: <http://www.innovacion.cdmx.gob.mx/agenda>

califica como Innovación Gubernamental, lo que a su vez conlleva a no tener tampoco herramientas analíticas y de evaluación, más allá de las de desempeño, rendimiento, eficiencia y eficacia que han sido acopladas desde la perspectiva económica.

Por tanto, discutir, bajo criterios más amplios y de profundidad que no sigan exclusivamente un traspaso desde el enfoque económico-comercial para poder así identificar los factores que distinguen lo que es una Innovación Gubernamental, es el objetivo principal de esta investigación, en la cual se ha tomado el caso de la implementación del Sistema de Registro Electrónico de Trámites y Servicios del D.F (RegistroCDMX) dentro de la cartera de proyectos de la Agenda de Innovación de la CDMX para contrastarlo con la discusión teórica respecto a las innovaciones en dependencias públicas-gubernamentales.

III. Estructura

Este trabajo toma dos sentidos primordiales; I) se presenta una discusión teórica de lo que es una innovación en el ámbito gubernamental conforme a los hallazgos y comparaciones bajo los enfoques económico, público y gubernamental que en la literatura se han encontrado, y II) se discuten las aseveraciones teóricas-conceptuales en relación a un caso para su observación empírica. Se presentan cinco secciones; 1) En el primer capítulo se hace una revisión del concepto de innovación y de sus factores característicos en esencia (cambio y éxito), para después discutir sobre los puntos convergentes y divergentes que nos ayuden a entender los conceptos de innovación pública y gubernamental. 2) En el capítulo segundo se describe la metodología con la cual se recabó la información y analizó el caso; 3) En

el capítulo tercero se hace una contextualización con una breve descripción de la administración Pública de la Ciudad de México (CDMX), así como de la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA) como dependencia encargada de la implementación del sistema RegistroCDMX,; 4) En el capítulo siguiente se analiza el caso conforme a los lineamientos teóricos-conceptuales presentados en el capítulo 1 y bajo la información obtenida, y; 5) En el último capítulo se presentan las conclusiones.

Capítulo 1. Análisis Teórico-Conceptual

Si consideramos los múltiples usos que se le ha dado a la palabra “innovación” podemos observar que se trata más de un mecanismo de “adaptación y permanencia” válido para cualquier sistema, que de un concepto teórico, a menudo, apropiado por una visión económica-comercial. En esencia el término “innovar” nos remite a la acción de “Mudar o alterar algo, introduciendo novedades”², cuáles sean sus ámbitos de aplicación y sin dotarlo de una exclusividad al ámbito económico. Por ende, los procesos innovativos pueden presentarse en distintos tipos de organizaciones ya sean económicas (como las empresas y la industria), académicas (institutos y centros de investigación), así como en las públicas (instituciones y dependencias de gobiernos) y sociales.

Una característica esencial del proceso innovativo es su complejidad y su influencia multifactorial que permiten su realización. Dentro de la marco teórico de la Economía de la Innovación, se han identificado distintos factores que van desde los personales (emprendimiento innovador, aspectos cognitivos, aprendizaje individual), organizacionales (redes, flexibilidad, aprendizaje organizacional) económicos (sectores, tamaño de las empresas, sistemas de innovación, look-in) y en cuanto políticas públicas (incentivos, protección y propiedad intelectual, orientación de políticas de CTI, financiación), por mencionar algunos. En el ámbito público-gubernamental este proceso tiene diferencias significativas, ya que, en principio, los fines entre estos tipos de organizaciones son distintos, por lo que algunos de los

² Definición de la Real Academia de la lengua Española. a) Innovación (Del lat. innovatĭo, -ōnis). 1. f. Acción y efecto de innovar.//2. f. Creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado; b) Innovar (Del lat. innovāre).1. tr. Mudar o alterar algo, introduciendo novedades.//2. tr. ant. Volver algo a su anterior estado.

factores antes mencionados parecieran no tener una cabal validez. Mientras que las primeras se fundamentan en la creación de valor económico (ganancia), las segundas pretenden generar una acepción más amplia entendida como “valor social” o “valor público” al estar fundamentadas en el sentido Aristotélico del “Bien Común”.

En un primer acercamiento, podemos vislumbrar que los factores que influyen en los procesos de innovación para la creación de valor público pueden tener cierta similitud con los que se presentan en las organizaciones privadas, sin embargo, dentro del ámbito público-gubernamental el mayor peso lo detentan factores que tienen que ver con las voluntades políticas, las relaciones de poder dentro y fuera de cada dependencia, el funcionamiento del sistema político-social, y con las formas de gobierno en los que dichas organizaciones están inmersas. Al respecto, Koch y Hauknes y Mulgan, citados en (Mora & Lucio, 2012, pág. 3) mencionan como factores necesarios: el respaldo hacia la innovación de los cargos con más poder en la organización, la creación de equipos internos encargados de la gestión de la innovación, el destinar recursos (presupuesto público) a la innovación, la formulación de políticas de formación y vinculación de recursos humanos, la inversión en difusión de las innovaciones desarrolladas en la organización, el otorgar incentivos a los servidores públicos innovadores (no necesariamente económicos), el impulso político para la innovación, así como el de crear una cultura de innovación, y promoción de la adopción de modelos innovadores desarrollados por organizaciones no gubernamentales y empresas privadas.

Aunque el estudio de las organizaciones públicas y privadas puede relacionarse y establecer un puente que complementa su entendimiento, es necesario abonar al crecimiento de la especificidad de los procesos de innovación en las dependencias gubernamentales con el fin de enmarcar y caracterizar en sí mismo, un campo de estudio

propio de las organizaciones de la administración pública. Es decir, tenemos que contribuir a entender la Innovación Gubernamental sin tener que trasladar de manera análoga las teorías, conceptos y significados, que fueron edificados desde una perspectiva económica.

El intercambio de prácticas administrativas entre las empresas y las dependencias gubernamentales enfocadas a la innovación o modernización, se han identificado desde tiempo atrás, tanto en la práctica como en la esfera académica, aunque no se utilizó propiamente el término “Innovación Gubernamental” sino que se remitía a la denominada “Reforma Administrativa o Reforma del Estado”³. La Innovación Gubernamental, por tanto, no es un hecho nuevo pero el desarrollo de su teorización y conceptualización es un tanto reciente, lo cual no le ha permitido establecer ni definir, de manera clara, herramientas prácticas y analíticas tal y como se ha edificado en el ámbito empresarial.

Dentro de la evolución en el estudio de la Administración Pública se ha planteado en su teorización y conceptualización la “introducción de principios gerenciales basados en las ideas elementales de las ciencias de gestión, reagrupadas y readaptadas en el ámbito público bajo la denominación de New Public Management (NPM) o Nueva Gestión Pública” (Jarquín & Losada, 1999). De esta manera, las ciencias de gestión tienen un importante acervo de éxitos provenientes de la actividad y estudios empresariales en respuesta a los problemas inherentes a sobreponer los intereses públicos (colectivos) a los individuales en las organizaciones, así como a los relacionados al manejo eficiente y eficaz de las organizaciones públicas. En este contexto, bajo el estudio de la Reforma Administrativa, la Nueva

³ La reforma administrativa o de Estado es “la necesidad de todo gobierno de actualizar sus estructuras jurídicas, sus instituciones políticas y sus formas de interrelación con la sociedad en función de las nuevas necesidades sociales, económicas y políticas resultantes del desarrollo social” (Medina, 2011). Ha sido un constructo teórico-conceptual que explica la adopción de los distintos modelos de gestión pública.

Gestión Pública es el constructo teórico que explica esta traslación en el ejercicio público de los principios y prácticas tales como la efectividad, la eficacia, la reingeniería de los procesos, administración de calidad total, planeación estratégica y presupuestaria, por mencionar algunos (Culebro, 2008). Sin embargo, si de principio consideramos las diferencias significativas que existen entre las organizaciones públicas y las organizaciones privadas, pareciera ser que en muchos de los aspectos que pudieran enmarcarse dentro de las prácticas gerenciales no tendrían un idóneo alcance ya que están enfocadas principalmente a la gestión y planificación de los recursos para incrementar el rendimiento en términos de eficiencia y eficacia, y aunque en las dependencias públicas esta es una meta importante, en el debate sobre la el espíritu de las dependencias públicas, pareciera que estas prácticas no son suficientes puesto que la innovación en el sector público debe de apuntar a “producir cambios en valores, actitudes, procesos y liderazgos, que contribuyan a generar valor público” (Mariñez, 2015, pág. 25), con toda la amplitud que este último concepto de “valor público” implica.

En este sentido, Echabarría y Mendoza (1999) también comentan que:

“Es necesario tener presente que el desarrollo de las ciencias del management ha estado vinculado a un mundo empresarial en el que las presiones competitivas han servido de acicate para la renovación y el perfeccionamiento constante de los sistemas de gestión, lo que a su vez ha promovido la aparición y el avance de nuevas corrientes científicas. Ajena a las presiones del mercado, hasta hace muy poco la administración pública no había experimentado la misma urgencia por atender a los dictados de economía, eficacia y eficiencia; sus principios de organización y funcionamiento se orientaban a satisfacer el imperativo burocrático de la aplicación universal y uniforme de las normas, sin reparar demasiado en recursos ni resultados. Por ello puede entenderse la dificultad de trasladar el bagaje conceptual y práctico del management hacia la administración pública, cuyos presupuestos diferenciados de existencia y funcionamiento

siempre han sido destacados en su construcción teórica” (Pág. 18).

Otro punto crítico de la traslación de preceptos y modelos teóricos de las cuestiones privadas a las público-gubernamentales es un desfase temporal entre la propuesta teórica, su adecuación al sector público y la puesta en marcha en el ejercicio público. Por ejemplo, la implementación de esquemas de planeación estratégica, y por ende, los que se enfocan a la innovación en el gobierno, ha evolucionado en gran medida a la sombra de lo que ocurre en la gestión del sector privado. Como consecuencia, ha habido cierto desfase entre la discusión teórica de vanguardia y lo que cotidianamente hacen los gobiernos en este terreno. Particularmente en los países en desarrollo esta brecha es notable: por ejemplo, mientras que las nociones asociadas con la planeación estratégica ya habían experimentado su “auge y caída” en el mundo corporativo (de acuerdo con el *gurú* de la gestión estratégica Henry Mintzberg), los gobiernos de México y de gran parte de América Latina comenzaron a adoptar el lenguaje y los instrumentos básicos de dicha escuela de planeación apenas a principios de los años noventa (Dussauge, 2004, pág. 588).

1.1-Amplitud y diversidad del concepto de Innovación

Como menciona Ramírez-Alujas, existe un camino difícil para construir un cuerpo disciplinario común para entender a la innovación de manera integral (Pag. 7), ya que cada vez su estudio tiende a diversificarse englobando distintas aristas que van desde la económica, artística, educativa/docente y social. Conforme a esta problemática, es importante señalar algunas reflexiones de Christopher Pollitt, citado en

(Ramirez, 2011) respecto a las perspectivas y desafíos que se tienen que enfrentar para investigar el fenómeno de la innovación:

Primero: *La innovación no es un objeto concreto, se trata de un concepto, o mejor dicho una palabra con las etiquetas de un concepto, en la que no hay un acuerdo común en su definición, existen evidentes dificultades en poder operacionalizar lo que ella supone en la práctica, y ello impacta negativamente en los procesos de obtención, análisis, medición y comparación de información y/o casos (es un concepto debatible, impugnabile y/o controvertido);*

Segundo: *La innovación no es “sólo” un concepto, es actualmente un concepto muy de moda, con un tono normativo muy positivo. Lo encontramos perpetuamente en los labios de los políticos y los gurús de la gestión;*

Tercero: *Hay que descartar la suposición común de que la innovación es algo que sucede principal o exclusivamente en el sector privado, y que por lo tanto, necesariamente se tiene que ir allí para encontrar la manera de impulsarla; y*

Quinto: *La innovación es un negocio arriesgado. Supone asumir riesgos bien gestionados y sustentar consecuencias no deseadas o imprevistas, incluso puede no provocar mejoras (Pág. 7)*

La problemática principal de reconocer la diversidad del concepto y de los ámbitos de su aplicación, se presenta al tener que encontrar características esenciales dentro del fenómeno de la innovación que nos permitan reconocerlo de manera concreta y no incluir otras variantes que nos desvíen o confundan a otros fenómenos como la mejora, reingeniería de procesos, la modernización o una simple invención, por mencionar algunos.

Por ende, el ejercicio de esta investigación comprende tomar como variables características el *cambio* y *éxito* como factores genéricos y aplicables a cualquier sentido en el que el proceso innovativo se presente. Se utilizan estas variables para analizar el sector económico y

público para que, de manera comparativa, podamos presentar los factores distintivos que se observan en el sector gubernamental.

1.1.1 El sentido económico de la innovación

Dentro de la literatura que enmarca el debate teórico-conceptual de la Innovación, existen varias interpretaciones y sentidos respecto a lo que involucra este concepto, que cada vez se ha transformado de manera progresiva en una referencia común en diversos sectores del quehacer económico, político y social, principalmente. Desde la perspectiva económica, la innovación puede estar relacionada directamente con los términos de competitividad, productividad y crecimiento, aunque en ocasiones, se utilizan de una manera indistinta limitando el entendimiento de la innovación a sólo los factores que contribuyen o impactan en dichos términos. Mientras que la competitividad se define como la “capacidad de mantener un crecimiento económico sostenible capaz de traducirse en mejoras de nivel de vida dentro de un ámbito macroeconómico abierto y liberalizado” (Verduras, 2006, pág. 11), la productividad hace referencia al amplio conjunto de variables que hacen posible el incremento (o mejora cualitativa) de los outputs conforme a determinados insumos, es decir, lo que nos permite hacer más con los mismos o menos recursos. La innovación, aparece entonces, como uno de los factores clave capaz de inducir estos incrementos de productividad y competitividad, que son traducidos en mayores ganancias económicas. Lo anterior abona a la concepción del crecimiento económico, que en una acepción optimista y normativa, implica la mejora de todo el sistema económico, que significaría una mejora también en el nivel de vida de todos los agentes, remarcando el bienestar de las personas vistos como clientes o beneficiarios finales.

En este sentido, todo aquello que implique competitividad, mayor productividad y que permita o represente un crecimiento económico retoma un papel importante en el concepto de innovar por lo que la tecnología, por ejemplo, surge como un factor primordial de las empresas. Aunque la innovación no puede ser identificada como simples invenciones o disposiciones tecnológicas, evidentemente la incorporación de dichos bienes al proceso productivo implica una forma de innovación, que está vinculada con ganancias de productividad y eficiencia. Como menciona Carlotta Pérez (mencionada en Mariñez, 2015)

“la invención de un nuevo producto o proceso ocurre de lo que podemos llamar la esfera científico-técnica y puede permanecer allí para siempre. La innovación, en cambio, es un hecho económico. La primera introducción comercial de una invención la traslada la esfera técnico-económica.” (Pág, 18).

Junto a esta innovación tecnológica, existiría un ámbito complementario de innovación “no tecnológica, donde quedaría englobado aspectos tan importantes como los relativos al marco normativo, la estructura organizativa, o los sistemas de gestión de los recursos físicos y humanos” (Verduras, 2006, pág. 11).

Por tanto la innovación, desde este enfoque, tiene la finalidad de generar los cambios necesarios que produzcan una mejora en el funcionamiento del sistema económico, los cuales tienen que tener como condición de éxito un impacto en el bienestar de los sectores productivos, las empresas, las políticas económicas, y por tanto, en las personas.

1.1.2 Innovar en el Sector público-gubernamental

De manera similar las organizaciones públicas-gubernamentales tienen esta necesidad de incrementar su productividad y competitividad innovando en su praxis y gestión de sus recursos, sin embargo, la finalidad de la innovación pública tiene una responsabilidad más grande y compleja.

Metcalf (1999) menciona que aunque la consagración de las “tres E’s” (economicidad, eficiencia y eficacia) ha sido importante y necesaria en la gestión pública, se ha desviado la atención en resolver los problemas de manera desarticulada al interior de cada organización “reforzando actitudes aislacionistas y debilitando los incentivos a la coordinación” (Pág. 49), sin reconocer que “la gestión pública y la política están indisolublemente interrelacionadas en un proceso de cambio en el plano interinstitucional” (Pág. 48). Se hace evidente que, a diferencia de lo que plantea la noción económica en donde el centro son las empresas y que la gestión de los procesos de innovación tienen que estar enfocados a la misma, en el ámbito de las organizaciones *públicas*:

“Los gerentes públicos deben no sólo administrar eficazmente la labor de sus organizaciones; deben también participar en un proceso más estratégico y político de gestión de las transformaciones estructurales en gran escala ocurridas en las redes de organizaciones a través de las cuales se elaboran y aplican las políticas públicas” (Metcalf, 1999, pág. 48).

En este mismo sentido, Mariñez (2015) realza la importancia de interdependencia señalando que:

“La innovación pública apuesta aún más a una relación de colaboración entre actores gubernamentales, ciudadanos y el sector privado para el impulso de la co-creación y la co-innovación en las decisiones y políticas públicas, así como el mejoramiento de la entrega de los servicios públicos con nuevas soluciones” (Pág. 12).

Una característica fundamental de las innovaciones públicas-gubernamentales es, por tanto, el trastocar las relaciones sociales a través de los principios de colaboración, cooperación y del trabajo en redes que coadyuven a resolver, en primer término, la gestión de los recursos internos a cada dependencia, pero apuntando con mayor peso a cambiar el dinamismo interinstitucional que permita la solución a los problemas sociales.

Aunque pareciera que el tema de la interdependencia es fácil de abordar, en realidad es un punto altamente complejo por las relaciones de poder que esto implica. El ámbito público-gubernamental es en si una expresión de estas relaciones que se traducen en las formas de gobierno, en el ejercicio público y en forma de pensar de cada sociedad.

En este sentido, para Crozier (1992):

“la innovación tiene que llevar a una modernización del Estado, lo cual se traduce nuevos arreglos en las relaciones sociales, que permitan que dicha modernización no sea solo de máquinas, sino de recursos humanos, de métodos y, más a fondo, de modos de razonamiento y de filosofía” (Pág. 67)

Por tanto, la palabra innovar debería tener que entenderse en un sentido más amplio mirando más allá de los rendimientos traducibles en beneficios económicos. La innovación es todo proceso que genera y, sobre todo, pone en práctica nuevas ideas capaces de mejorar el logro de los objetivos de las instituciones que coadyuven a elevar el nivel de vida de una sociedad. Así, innovar sería aquel proceso de cambio,

dentro de cada organización, así como en el juego interinstitucional, que es capaz de generar valor, sea este último, de carácter público, social o económico.

1.2.- Innovación como cambio

Hablar de “innovar”, por tanto, es hablar de cambio. En un sentido común, podemos referirnos a la alteración o traspaso de un estado a otro introduciendo novedades, siendo este último estado, tentativamente mejor que el pasado. La acción de innovar, por ende, se ha identificado como un camino a la mejora sustancial en ambientes muy diversos, bajo distintos enfoques y considerando distintas entidades ejecutoras. Sin embargo, como menciona Ramírez (2011), independientemente de la forma o enfoque que se tome, innovar es “un principio fundamental de supervivencia para cualquier sistema. La innovación, por tanto, no es más que el proceso mediante el cual los sistemas, ya sean biológicos, productivos, sociales, políticos u otros, mantienen la congruencia con el entorno (cambiante) que los hace posibles” (pág. 1).

1.2.1.- El cambio dentro del enfoque económico

La noción de “cambio” se ha representado en distintos fenómenos estudiados y bajo distintos enfoques. Para Shumpeter entender la innovación era entender aquello que generaba cambios en el equilibrio (utópico) de los ciclos económicos. El concepto de “*desenvolvimiento económico*” responde a estos cambios internos (de la esfera económica).

Es un “cambio espontáneo y discontinuo, alteraciones que hacen desplazar el estado de equilibrio existente con anterioridad. Estas alteraciones aparecen en la esfera de la vida industrial y/o comercial (...), y no en las necesidades de los consumidores de productos acabados” (Shumpeter, 1997, pág. 75). Estas alteraciones son el resultado de las “nuevas combinaciones” de las fuerzas de trabajo y materiales disponibles que tienen las empresas. Por tanto, para Shumpeter la innovación es la parte explicativa y determinante del desenvolvimiento económico, el cual no se caracteriza por no ser un proceso circular ni equilibrado. Una innovación, por tanto, bajo la clasificación de Shumpeter queda determinada por:

“1) la introducción de un nuevo bien o una nueva calidad del mismo (con la cual no se hayan familiarizado los consumidores); 2) la introducción de un nuevo método de producción; 3) la apertura de un nuevo mercado; 4) la conquista de una nueva fuente de aprovechamiento de materias primas o de bienes semimanufacturados; y 5) la creación de una nueva organización de cualquier industria, como la de una posición de monopolio” (Shumpeter, 1997, pág. 77).

En este sentido, la noción de “cambio” dentro del pensamiento de Shumpeter puede entenderse bajo su concepto de “*destrucción creativa*” para referirse al proceso de transformación de los procesos productivos, que sustenta el crecimiento, desarrollo y prosperidad de las empresas y, por ende, de las economías.

Esta consideración dentro del ámbito económico exhibe como factor importante el uso de la tecnología dentro de la transformación de los procesos productivos. El cambio técnico, por tanto, se vuelve un proceso fundamental para el incremento en la productividad de las empresas. En este sentido, “innovar” es lograr un “cambio técnico” entendido como los cambios en la técnica de la producción de mercancías dadas por plantas específicas, diseñadas para reducir los

costos unitarios de producción. Estos cambios en la técnica pueden ser de carácter "tecnológico", que pueden representar la introducción de diferentes o mejores insumos de los utilizados hasta ahora en la planta, o pueden ser de corte "gerencial" que consistan en una mejor organización del trabajo, por ejemplo, la "taylorización". Estos cambios tienen que estar provocados por una decisión deliberada para reducir costos, aunque no es necesario que la decisión sea tomada de manera exclusiva por la "gestión de alto nivel" (Hollander, 1968). Aunque de cierta manera Hollander coincide con la idea de Shumpeter respecto a que innovar es un acto deliberado que radica en los cambios de los procesos productivos, se difiere en cuanto a que no es únicamente el "empresario" quien promueve y vaticina el "sendero innovador", sino que a nivel del personal operativo (los trabajadores quienes aplican la técnica y usan las tecnologías) el proceso de innovación también puede comenzar, lo cual conlleva a que los cambios en este proceso tengan un carácter incremental que no solamente se explican con innovaciones disruptivas, tal y como Shumpeter aseveró.

Esta visión de cambio técnico remite necesariamente centrar la atención en las prácticas y estructuras organizacionales que tienen las empresas, y en la manera en que estas estructuras permiten la aparición de los procesos de aprendizaje necesarios para la adopción de las tecnologías, así como también, la aparición de prácticas que incentiven la creatividad o nuevas formas de resolver los problemas inherentes a las empresas. Por tanto, una variable importante en la literatura de la innovación desde el enfoque económico es el entender el "*cómo aprendemos*", ya que el proceso de aprendizaje nos ayuda a reconocer el valor de la nueva información externa, asimilarla y aplicarla con fines comerciales, lo cual es fundamental para crear una "capacidad de innovación" (Cohen, W.M. y Levinthal D.A., 1990) La asimilación de estas tecnologías conlleva a tener un nivel óptimo en cuanto a las

capacidades de aprendizaje tanto individual como a nivel organizacional. Si la tecnología es esencialmente un “paquete de información técnica útil en la producción de un bien o servicio determinado” (Katz, 1987, pág. 2) entonces el papel importante a desempeñar, es el poder descifrarla y entenderla para una utilización productiva posterior, para así poder generar habilidades en cuanto al uso de esos conocimientos tecnológicos, es decir, tener la disposición de cambiar viejas formas para generar, aprender o incrementar nuestras propias capacidades tecnológicas.

Estas innovaciones tecnológicas, por tanto, están ligadas estrechamente a la organización y a las condiciones de trabajo. Como mencionan Savall y Zardet (2009) las innovaciones tecnológicas están determinadas por la gestión de los recursos humanos que conforma, junto con la inversión hecha en este sentido, los “acompañamientos sociales” de la evolución tecnológica. Esto engloba “la formación y/o el cambio en las condiciones de trabajo, las calificaciones y las remuneraciones” (Pág. 41) de los trabajadores, más allá de las inversiones que solamente se hacen en tecnología.

Si bien es cierto que el proceso de innovación radica esencialmente en los cambios que se presentan al interior de la empresa (cambio de la función de producción, transformación de los procesos productivos, cambio técnico, cambio en las condiciones y formación del trabajo, generación de capacidades, etc), existe una visión más amplia que involucra un entendimiento multi-agente del proceso, bajo una funcionalidad de sistema abierto y sensible al ambiente. El enfoque de los Sistemas de Innovación señala que las empresas innovan en una “compleja interacción con otras organizaciones (players) e instituciones (rules of the game)” (Chaminade, C. y Edquist, C., 2006, pág. 5). Estos “jugadores” pueden ser otras empresas, las universidades, institutos

tecnológicos y dependencias de gobierno, que interactúan con infraestructura de conocimiento.

Para Chaminade y Edquist (2006) la innovación representa una actividad sistémica. Mencionan que :

“El enfoque de los Sistemas de Innovación (SI) desplaza el foco de las acciones a nivel de las unidades individuales y aisladas dentro de la economía (empresas, consumidores) hacia la de los fundamentos colectivos de innovación. Aborda el conjunto del sistema que crea y distribuye el conocimiento, en lugar de sus componentes individuales, y las innovaciones son resultado de los procesos evolutivos dentro de estos sistemas” (Pág. 7).

De esta manera, podemos entender que las actividades innovadoras de las empresas son factores dependientes de los sistemas nacionales de educación, mercados laborales, mercados financieros, derechos de propiedad intelectual, la competencia en los mercados de productos, y en una gran medida, del marco institucional y de las políticas públicas en materia económica.

La innovación en las empresas depende también de los cambios que efectúen distintos actores dentro del sistema que abonen a la creación y potencialización de la red de conocimiento, en donde, por ejemplo, el Gobierno detenta un papel importante en la formulación de políticas de incentivos, de fomento a la creación de conocimiento, así como en la regulación y reparación de los fallos de los mercados.

1.2.2.- El cambio dentro de la esfera pública

Una apreciación limitada de la innovación en el sector público se presenta al enmarcar a las dependencias públicas dentro de una función

reguladora y reparadora de los fallos de mercado. Ante esta interpretación, el sector público queda como “el principal agente ordenador y garante de los derechos individuales y sociales sobre los que descansa la actividad productiva y de actuación del mercado” (Verduras, 2006, pág. 20). El marco regulador del Estado y sus instituciones, queda limitado a definir los derechos de propiedad y las reglas para alcanzar acuerdos, y a establecer los elementos fundamentales sobre los que se construye y acontece la economía de mercado. En este sentido, aunque la acción jurídica del Estado y los efectos del marco institucional trascienden más allá de una preocupación exclusiva de la eficiencia del mercado y del sector económico, se puede afirmar que de la claridad, estabilidad y coherencia del ejercicio público-gubernamental, depende enormemente la organización y eficiencia de la actividad productiva de un país.

Sin embargo como hemos mencionado, la innovación pública no pretende una exclusividad con los sectores económicos en donde la lógica y fin del ejercicio público es el ordenamiento de acciones enfocadas a la maximización de las ganancias en las empresas, sino que dentro del sector público también se enfoca a la maximización de principios sociales tales como la colaboración, las redes basadas en confianza, la participación de los usuarios en los servicios, así como nuevas formas de convivencia entre gobierno y sociedad. Esto no quiere decir que se excluya la búsqueda de estos principios sociales en las actividades económicas y por consiguiente en las empresas, sino que lo importante es recalcar que esta búsqueda se presenta, en una manera más amplia, en cualquier actividad social, por ejemplo, en la actividad política, de la administración pública y en las formas de gobernar.

Asociar a la innovación como forma de cambio bajo este enfoque exige, por lo tanto, una transformación de los principios y formas de relacionarse en cada una de estas actividades (actividad política, de la

administración pública, los arreglos sociales y en las que atañen a las formas de gobierno), es decir, se tiene que cambiar la forma en la que se gobierna transformando el andamiaje político, los valores determinantes de la convivencia social, las conductas en los ciudadanos y servidores públicos, así como en la manera en que el Estado brinda productos y servicios. Por ejemplo, de acuerdo a la crítica de Crozier (1992), la innovación dentro de la administración pública..

“implica una “modernización del Estado que permita corresponder los cambios de las sociedades modernas, las cuales, al complejizarse necesitan de autoridades más neutrales que conserven la confianza y la capacidad de cooperación de individuos más libres, adaptando, manteniendo y creando nuevas reglas del juego político-administrativo que excluyan una monopolización del interés general”, exigiendo el cambio o abandono de las costumbres y de los principios “estatistas” tradicionales” (Pág. 63).

En este punto valdría la pena hacer una puntualización sobre el entendimiento del Estado mismo, que de acuerdo a lo que mencionan Cabrero y Arellano (1993) se ha tenido una preocupación mayor por definir su acción a una aglomeración de cambios y transformaciones en un sentido amplio, más que a entenderlo como los “procesos de cambio en organizaciones particulares, agencias y actores internos como componentes de un ente estatal y que son la expresión real y concreta de su razón y enajenar de su accionar (Pág. 61). El Estado, por tanto, se expresa como un conjunto de redes organizacionales en varios niveles en donde cada organización público-gubernamental, tiene una especificidad propia, crea sus propias tradiciones, mitos símbolos, rituales y creencias, aunque no por eso están aisladas en un

⁴ La tesis que el autor presenta se refiere a la enajenación del poder de decisión y de conducción de la sociedad por el Estado. Una verdadera modernización se presenta en cuanto el Estado sea modesto, más no débil, permitiendo el libre desarrollo de los ciudadanos y sus intereses sin monopolizar los conductos (ideológicos, culturales y coercitivos) de transformación.

funcionamiento propio, sino que, en términos de Bozeman (citado en Cabrero y Arellano, 1993) “son agencias en el interior de una agencia mayor donde lo público es una cualidad de grado que depende de muchas variables, y no una condición misma” (Pág. 61).

Puntualizar al Estado como un conjunto de organizaciones e interacciones públicas es importante ya que nos permite direccionar la atención a los procesos de cambio en cada una de ellas y no solo en una generalidad abstracta. En este sentido aunque la innovación pública-gubernamental tiene como uno de sus fines cambiar al Estado para que tenga una mejor concordancia con la realidad social, la manera en que emergen los procesos de innovación dentro de él mismo depende de cada agencia o dependencia pública.

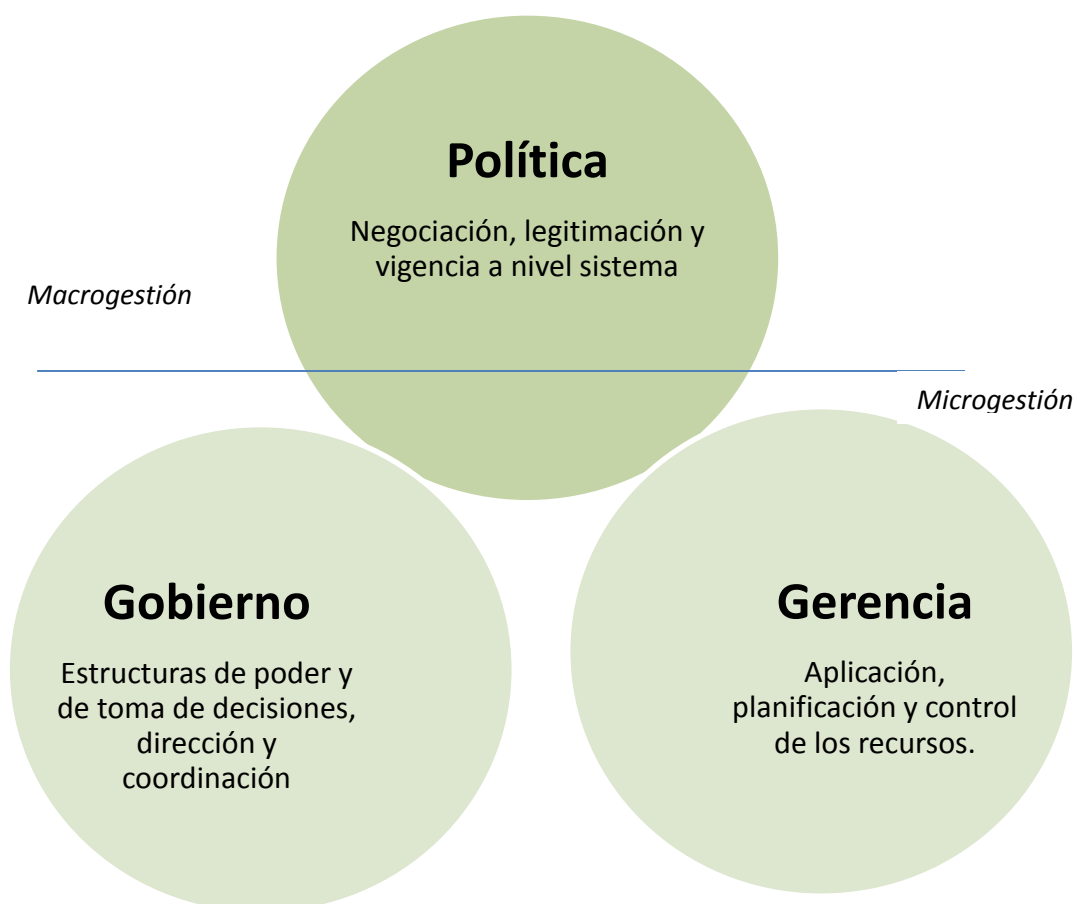
Más allá de la especificidad de cada dependencia, podemos servirnos de lo que los estudios organizacionales nos presentan conforme al ámbito en donde los procesos de cambio se presentan, es decir, el ámbito en donde radican las innovaciones dentro de cualquier organización. Valdría la pena referir el análisis de Etkin (2000) en donde distingue los tres niveles: Política, Gobierno y Gerencia, en los que las organizaciones resuelven sus problemas y se adaptan a su entorno cambiante (ver figura 1) . El primero es el ámbito “Político” de cada organización, en donde las relaciones de poder determinan los términos de negociación, la legitimación y vigencia misma de cada organización pública-gubernamental tanto a nivel interno, así como en las interacciones con otras dependencias. La tarea de innovar dentro de este ámbito es trastocar los acuerdos constitutivos, los propósitos básicos, el credo y los valores, las alianzas externas, la apropiación de los recursos y cambiar el mapa de poder en el que esta inmersa cada dependencia. Podemos encasillar a las innovaciones de este ámbito en la noción de Metcalfe de la “macrogestión” en donde se concibe el comportamiento de todo un sistema. Para mayor claridad al respecto, conviene asociar la

macrogestión con la dirección de las redes interinstitucionales y la microgestión con la de cada una de esas organizaciones (Melcalf, 1999).

El segundo nivel se refiere al “Gobierno” en cada organización, lo cual nos remite a las estructuras de toma de decisiones, a la dirección, a sus formas de coordinación, a la priorización de metas y objetivos, a su planificación y al mismo sentido de servicio público de la organización.

Por último, el tercer nivel se refiere a la “Gerencia” la cual busca resultados siguiendo la política y conforme a los mecanismo de gobierno de cada organización. Estos resultados son la aplicación óptima de los recursos, la planificación y control de sus operaciones y el incremento en el alcance y calidad de los proyectos propios, así como en la atención a clientes-usuarios, bajo los criterios básicos o de las tres “E´s” de Eficiencia, Eficacia y de Economicidad. (Melcalf, 1999, pág. 49)

Figura 1. Ámbitos de las innovaciones en las organizaciones públicas



Elaboración propia con base en Etkin (2000)

1.2.3 Entender el cambio dentro de la Innovación Gubernamental.

Para entender a la innovación gubernamental como un proceso independiente, tenemos que precisar que acontece bajo una delimitación menor en comparación con el alcance que tiene la noción de una innovación pública. Los cambios en la triada Política, Gobierno y Gerencia que nos remiten a una innovación gubernamental, se presentan principalmente entre los funcionarios públicos y los ciudadanos-usuarios propios de una organización específica, así como

entre funcionarios públicos de diferentes dependencias. El valor público creado de esta relación es generado por el gobierno en una direccionalidad de arriba hacia abajo (top-down) que a menudo se traduce en la reorganización de la administración pública a favor de brindar nuevos métodos de entrega de los servicios públicos, nuevos programas, nuevos productos, una mejora regulatoria, una simplificación administrativa, así como una infraestructura social que pueda usarse de forma novedosa.

Muñoz (2004) define a “la innovación en el gobierno como el movimiento de carácter cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la administración pública” (Pág. 138) reconociendo su alcance a solo las prácticas entre dependencias de gobierno y usuarios que caminen hacia la transparencia, la colaboración y a un nuevo ejercicio público (Open government, E- government, plataformas ciudadanas).

Por otra parte, como hemos mencionado la innovación pública nos remite a todo el ecosistema social y no solo al ejercicio de la administración pública, sino que, además de las dependencias de gobierno, se integran los sectores no gubernamentales, el sector privado, la ciudadanía, las comunidades, los distintos niveles de gobierno, los estados, los poderes de la federación, y todo el entramado social en busca de nuevas formas de convivencia, colaboración y cooperación bajo una organización relacional y más horizontal, que permitan un proceso de co-creación en nuevas formas de gobierno (gobernanza democrática, gobernanza colaborativa), conductas cívicas, nuevos arreglos políticos, económicos y sociales.

1.3.- Condición de éxito de la Innovación

Como ya mencionamos la noción de cambio es un elemento esencial para la comprensión del concepto de innovación, sin embargo este cambio tiene que tener un fin específico traducido en una mejora sustancial. Es decir, todo proceso de innovación tienen que representar la implementación de una “mejora” como condición obligada, siendo la búsqueda de la misma, el motivo detonante, por lo que la actividad de innovar tiene que devenir en un “éxito” claramente identificable.

La manera en que podemos entender esta condición de éxito en cada enfoque (ver cuadro 1), es igualmente tan diversa como los mismos mecanismos con los que se intenta medir. En la perspectiva económica, por ejemplo, en donde la innovación se centra en la vida de las empresas, el éxito determina completamente la adopción del concepto marcando una línea entre la capacidad inventiva y la capacidad de innovar, teniendo esta última la condición de éxito comercial o de introducción en el mercado.

1.3.1 Innovación en la empresa para generar valor económico

Para la OCED la definición de innovación que se toma den el apartado de Definiciones básicas del manual de Oslo (2006) el término innovación considera que:

“Una característica común a todos los tipos de innovación es que deben haber sido introducidos. Se dice que un nuevo producto (o mejorado) se ha introducido cuando ha sido lanzado al mercado. Se dice que un proceso, un método de comercialización o un método de organización se

han introducido cuando han sido utilizados efectivamente en el marco de las operaciones de una empresa (Pág. 57).

Por lo que el éxito de una innovación bajo el enfoque económico es necesariamente el impacto positivo de las actividades innovadoras en una empresa, ya sea en su ámbito sistémico (en su interacción con otros agentes tales como centros de investigación, gobierno, academia, otras empresas, el mercado, etc), en su estructura organizativa (en cuanto a la organización del trabajo) , en su función comercial (mercadotecnia y modelos de negocios), así como en el ámbito gerencial (manejo de sus recursos) y técnico (uso de nuevas técnicas y/o tecnologías) que conlleven a un aumento en la rentabilidad de la misma, es decir, ya sea bajo un funcionamiento propio o bajo la interacción de cada uno de estos ámbitos, la noción de éxito es la creación de valor económico entendido como el incremento de la rentabilidad producto de una aceptación en el mercado.

1.3.2 Noción de éxito de las innovaciones públicas.

En el caso de las organizaciones públicas evidentemente la creación de valor público es su condición de éxito. Sin embargo, para entender este concepto no podemos hacer un simple análisis en cuanto a si los beneficios han sido mayores que los costos y presentar esa diferencia como la creación de valor, como acontece en el enfoque económico, sino que el significado de “valor público” es mucho más complejo y adaptativo a cada una de las esferas desde que se observe.

En este trabajo nos hemos pronunciado a que los cambios dentro de una organización pública-gubernamental radican en los ámbitos de Política, Gobierno y Gerencia, persiguiendo distintos fines y teniendo diferentes alcances. Y que la diferencia entre lo público y

gubernamental son los agentes que principalmente participan y el alcance mismo del proceso de innovación. En el caso del enfoque gubernamental, los agentes son los que se enmarcan en la relación entre las dependencias de la administración pública, sus funcionarios públicos y los ciudadanos que permiten mejorar la eficiencia y calidad de los procesos en la gestión de los recursos, pero además, en la dinámica organizacional y de los flujos de información en la comunicación que abonen a un nuevo ejercicio público más transparente, más colaborativo, y en general, a los principios propios del “buen gobierno”⁵. Por otra parte, dentro del enfoque público, existe una acepción más amplia, considerando la relación del Estado, agencias no gubernamentales, el sector productivo, la academia y sociedad que permitan identificar problemáticas públicas, así como las herramientas y dispositivos innovadores para el logro de respuestas y soluciones nuevas en todo el espacio público, dentro de la lógica de la organización en redes, de los grupos de co-creación (de nuevas formas de gobierno y/o de políticas públicas), así como de la co-producción de valores públicos.

En una aproximación general, podemos mencionar que la creación de valor, independientemente de las diferencias presentadas entre lo público y lo gubernamental, se presenta cuando los cambios inciden firmemente en los deseos y satisfacciones de los ciudadanos, o mejor dicho de la población en su conjunto. Una innovación dentro de las dependencias público-gubernamentales tiene que apuntar a una legitimidad para la población afectada, y en términos más amplios, a toda la población dentro del sistema.

⁵ El buen gobierno se refiere a los mecanismos en que los valores democráticos son puestos en marcha en el ejercicio gubernamental, partiendo del principio que “sin un Estado efectivo no puede haber democracia” (Muñoz, 2004, pág. 34) Por tanto, un Buen gobierno tiene que ser eficaz, eficiente, productivo y democrático, pero además, forzosamente ser honesto, inclusivo y transparente, bajo una ética incólume. (Pág. 36)

Si una innovación publica parte de “los cambios en los valores, actitudes, procesos y liderazgos” (Mariñez, 2015, pág. 11) en todo el entramado social conforme a los principios de co-creación, co-producción, cultura democrática y a los saberes cívicos (compromiso cívico, inteligencia cívica, control social y participación colaborativa) la legitimación y la satisfacción son factores importantes para el logro de los acuerdos y las cohesiones públicas-sociales. Por lo tanto, no puede haber una innovación pública sin que se hable de estos dos últimos factores.

La legitimidad y satisfacción en el ejercicio público que los ciudadanos tengan después de cualquier cambio, es la forma de creación del valor público, lo cual representa el éxito de la implementación de cualquier proyecto de innovación en este sector. Dicho valor tiene que carecer de cualquier bandera política o partidaria ya que en ocasiones su aplicabilidad o creación se confunde con las prácticas clientelares o de control político hacia una población en específico. Una política o programa social (como proyecto innovador de un gobierno) enfocado a favorecer con fines electorales a una población no es, bajo ningún parámetro y aunque represente una aceptación de los ciudadanos considerados, una innovación pública.

1.3.3 La creación de valor para las organizaciones gubernamentales

Se puede decir que en las dependencias de la administración pública se “crea valor a través de las transacciones individuales con los ciudadanos (garantizando sus derechos, prestándoles servicios y productos o a través de transferencias monetarias)” (Echebarría & Mendoza, 1999, pág. 23) aunque también se presentan otras formas.

Existen situaciones en que las actividades o programas públicos no están dirigidos a usuarios o clientes directos (por ejemplo, programas de prevención, vacunación, o los dirigidos exclusivamente a otras dependencias para mejorar el rendimiento mismo de la Administración Pública) En estas actividades, “el valor no se crea por la existencia de externalidades (el aumento de la población vacunada que reduce el riesgo de infección en la población no vacunada) sino que también porque dichos programas o actividades expresan los valores y preferencias sobre el tipo de sociedad en el que sus miembros desean vivir” (Echebarría & Mendoza, 1999, pág. 23) Un ejemplo de esta forma de creación de valor, se presenta cuando un programa de modernización o un proyecto de innovación gubernamental se promueve dentro de la administración pública dirigiéndose solo a sus dependencias y funcionarios, dejando a lado la necesidad de incidir en la relación directa con los ciudadanos. Sin embargo, aunque pudiera parecer un ejercicio aislado, el valor creado surge cuando se logra reconocer, más allá de la eficiencia y eficacia que se pudiera presentar (que no puede ser del todo palpable por los ciudadanos al ser un proyecto interno), que se tiene un gobierno moderno acorde a las nuevas exigencias tecnológicas y sociales. Asimismo, este mismo mecanismo de creación de valor se presenta en algunos programas de bienestar social cuando se reconoce y constituye una red de protección social, ante una eventualidad de desgracia en cualquier ámbito social.

Siguiendo con el análisis de Mark Moore citado por Echebarría y Mendoza (1999), otras formas de creación de valor público

“es el dotar a las dependencias gubernamentales de una capacidad de respuesta para afrontar crisis o amenazas, en donde no se producen transacciones individuales, e incluso es posible y deseable que no se produzcan (como por ejemplo los programas de seguridad y de servicios de emergencia). En estos casos, su posible efecto disuasorio o el sentimiento de seguridad que

proporcionan a la sociedad es la expresión misma de dicho valor” (Pág. 23).

Cada dependencia gubernamental también puede utilizar la “autoridad” como recurso para la creación de valor a través de regulaciones. Los programas o medidas regulatorias toman recursos tanto del presupuesto público como de quienes serán regulados, (empresas, ciudadanos, asociaciones, etc.), que a nombre del interés público, se les impone la obligación de modificar sus patrones de conducta o realizar tareas de tipo productivo. Como ejemplo de este caso podemos ver las actuales regulaciones para el programa “Hoy no circula” que aunque se ha endurecido (teniendo prohibido dos o tres días a la semana cuando existe contingencia) cierta parte de la población está de acuerdo con la medida para bajar los índices de contaminación.

Es importante mencionar que de manera transversal a cada acción gubernamental, prevalezcan principios que hagan de la percepción de los ciudadanos la mejor, en cuanto a la forma de ejercer el ejercicio público. Es decir, los aspectos de transparencia, equidad, no discriminación, legalidad, receptibilidad (todos ellos apoyados o incentivados por el uso de las TIC´s en la noción de un gobierno moderno) forman parte integral de dicho valor.

Cuadro 1. Representación de los factores esenciales en los enfoques de la innovación

<i>/Enfoque Factor/</i>	<i>Económico</i>	<i>Público/Social</i>	<i>Gubernamental</i>
<i>Cambio</i>	Cambio técnico, organización del trabajo, de los factores de producción, nuevos productos y servicios, formas de comercialización.	Valores, actitudes, procesos, gestión de recursos y liderazgos entre <i>gobierno, no-gobierno, sector productivo, academia y sociedad</i>	Valores, actitudes, procesos, gestión de recursos y liderazgos entre <i>dependencias de la AP, funcionarios y ciudadanos</i>
<i>Éxito</i>	Introducción y/o aceptación del mercado, mayor eficiencia y eficacia, ventaja competitiva, mayor rentabilidad.	Co-creación, convivencia y cultura democrática, compromiso cívico, inteligencia cívica, control social y participación colaborativa	Transparencia y colaboración, nuevo ejercicio público (Open government, E- government, plataformas ciudadanas)
	<i>Valor económico</i>	<i>Valor Público</i>	<i>Buen gobierno (Valor gubernamental)</i>

Elaboración propia

1.3.4 Medición y Evaluación de las Innovaciones Gubernamentales.

La creación del valor público o gubernamental no es tarea fácil. Como bien mencionan Echabarría y Mendoza (1999), el problema radica en que en el sector público se carece de precios y a que no se sabe a bien cuáles son los resultados o productos entregables, ya que el valor público tiene distintas facetas y varía conforme a cada sector. A su vez, y al no tener claridad de que medir, tampoco se puede relacionar esta creación de valor con parámetros que permitan comparar la profundidad respecto a otras.

En la propuesta metodológica hecha por Cabrero y Arellano (1993), se trata de contrarrestar, de alguna manera, esta problemática, aunque ciertamente no es un manual específico de indicadores para las innovaciones públicas. En la metodología se pueden identificar cuatro grupos de elementos que nos remiten al nivel de profundidad que las Innovaciones en las Organizaciones Públicas pueden tener.

El primer nivel “funcional” retoma de manera casi análoga los elementos relacionados con la gestión de los recursos de la organización, así como del impacto, en términos de eficiencia y eficacia que se ha tenido en la implementación de mejoras técnicas. Podemos referir entonces, que en este punto es donde se implementan las nuevas maneras de hacer nuevas cosas, así como las nuevas combinaciones de los recursos que transcurren en el ámbito de la “Gerencia” (en cuanto a la triada Política, Gobierno y Gerencia) de cada organización. Aquí, la evaluación no presenta alguna dificultad, ya que pueden tomarse comparaciones inmediatas con periodos pasados para medir el rendimiento presentado.

El segundo nivel “Estructural” tiene que ver con la reconfiguración de la estructura misma de la organización, basada en el proceso de toma de decisiones. En este punto, la metodología propuesta por Cabrero y Arellano, contempla la autonomía de los procesos de decisión, basándose en las nuevas redes de comunicación y la coordinación interna. La búsqueda de una Innovación en una organización, siempre conlleva cambios en las estructuras sociales, que se ven reflejados en los nuevos flujos de toma de decisiones, lo que poco a poco puede transitar a una nueva “gobernabilidad” dentro de la organización. Es importante mencionar, que dentro de este nivel, la estructura organizacional que se toma en cuenta es la que acontece internamente, y por tanto, el esquema de toma de decisiones no considera las relaciones con dependencias externas.

La evaluación del éxito de una innovación en este nivel puede estar relacionada con la horizontalidad y desburocratización de la organización, o en un sentido estricto, en la degradación de las deformaciones propias de cada estructura de poder en la organización. Aunque ciertamente el tema del poder pasa por alto en el análisis de Cabrero y Arellano, no podemos pensar en un cambio organizacional sin trastocar estas relaciones que, en casos extremos, pueden cambiar el sentido mismo de la organización.

Por ejemplo, retomando los cuatro tipos de estructuras de poder propuestas por Frank Tannenbaum citado en el análisis de Etkin (2000) podemos observar que una innovación acontece dentro de una estructura “electiva” (caracterizada por tener la suma del poder en sus bases), cuando

“se interrumpe su deformación clásica referida como la “ley de hierro de la oligarquía” en donde la cúspide jerárquica trata de perpetuarse y enajena el poder de las bases a su propio beneficio desviando los objetivos de la organización hacia los fines

individuales de las jerarquías administrativas, en perjuicio del bien institucional” (Pág. XIX).

De igual manera, una innovación en este nivel puede repercutir en cuanto no permita dentro de estructuras “designativas” (en donde existe una designación de representantes gerenciales y operativos altamente institucionalizada) lo que Max Weber denominó “la Jaula de hierro”, en donde un administrador usurpa el poder político infringiendo la misma institucionalidad de las designaciones. Dentro de esta misma estructura, puede pesar la toma del poder por la parte gerencial, es decir, a lo que Jame Burham llamó la “revolución de los directores”.

En cuanto a las formas “oligopólicas” y “*Laissezfairianas*” se puede distinguir una innovación bajo el mismo mecanismo, determinando la manera en que los cambios interrumpen sus procesos de deformación.

El tercer nivel “Comportamental” está determinado por las nuevas actitudes, los nuevos valores y arreglos que se presentan en la organización, desde el ámbito de las expectativas individuales hasta trastocar la “cultura organizacional” (Cabrero & Arellano, 1993, pág. 68). En este nivel, los nuevos patrones de conducta individual-colectiva sirven como indicadores directos para determinar la profundidad de la innovación, así como su consolidación y arraigo. En este sentido, la evaluación se vuelve un tanto compleja ya que se necesita una inmersión a la cotidianeidad y acontecer de la organización, desde una perspectiva altamente específica en el caso de los patrones individuales, así como de un entendimiento integral del sentido de pertenencia y motivacional que tiene el colectivo. Tanto el nivel “estructural” como el “comportamental” son una representación de las innovaciones presentadas en el ámbito de “Gobierno” en cada organización.

En estos tres niveles, el objeto estudiado son las reconfiguraciones y el impacto en la estructura y relaciones que se tienen en una organización internamente, sin embargo, al tratarse de dependencias públicas inmersas dentro de un constructo más amplio y complejo llamado Estado, no podemos aislar el análisis delimitando los impactos de las innovaciones dentro del campo de acción de cada dependencia gubernamental. Por tanto el cuarto nivel de profundidad de las innovaciones propuesto por Arrellano y Cabrero considera los cambios presentados en las relaciones extra-organizacionales o extra-dependencias dentro del ecosistema institucional (Melcalf, 1999) conforme al ámbito de la “Política” en donde las organizaciones están inmersas. En este nivel se analiza, por tanto, la vinculación entre el “contexto y la organización” (Cabrero & Arellano, 1993, pág. 68) en términos de las relaciones con actores externos y con las agencias o estructuras tanto públicas o privadas.

Capítulo 2. Metodología de Investigación

2.1 La Teoría Fundamentada

Se consideró la Teoría Fundamentada como método de investigación. En ella, la teoría emerge, se contrasta o valida desde los datos que el mismo caso de estudio puede proporcionar. Para la construcción de este capítulo y en busca de una explicación más clara, se retoma esencialmente lo expuesto por Rubén J. Cuñat Giménez en el artículo “Aplicación de la teoría fundamentada (Grounded theory) al estudio del proceso de creación de empresas (Giménez, 2007) Es una metodología que tiene por objeto la identificación de procesos sociales básicos (PSBs) como punto central de la teoría. De acuerdo con Strauss y Corbin (citado por Giménez) a través de esta metodología podemos descubrir aquellos aspectos que son relevantes de una determinada área de estudio. La Teoría Fundamentada utiliza una serie de procedimientos que, a través de la inducción, genera una teoría explicativa de un determinado fenómeno estudiado. En este sentido, los conceptos y las relaciones entre los datos son producidos y examinados continuamente hasta la finalización del estudio. Glaser (citado por Giménez) afirma que la Teoría Fundamentada es útil para investigaciones en campos que conciernen a temas relacionados con la conducta humana dentro de diferentes organizaciones, grupos y otras configuraciones sociales,

Los resultados obtenidos a través de esta metodología ofrecen una gran variedad de detalles y comportamientos respecto a los actores que intervienen en el proceso social, ya que se entiende como unidad de análisis a las relaciones sociales y patrones de comportamiento de los diferentes actores.

La Teoría Fundamentada nos permite construir teorías, conceptos, hipótesis y proposiciones partiendo directamente de los datos y no de los supuestos a priori de otras investigaciones o de marcos teóricos existentes. La teoría generada se desarrolla inductivamente a partir de un conjunto de datos. Si se hace adecuadamente, esto significa que la teoría resultante cuadra al final con la realidad objeto de estudio. Ello contrasta con una teoría derivada deductivamente de una gran teoría, sin la ayuda de datos, y que podría por lo tanto no cuadrar con la realidad.

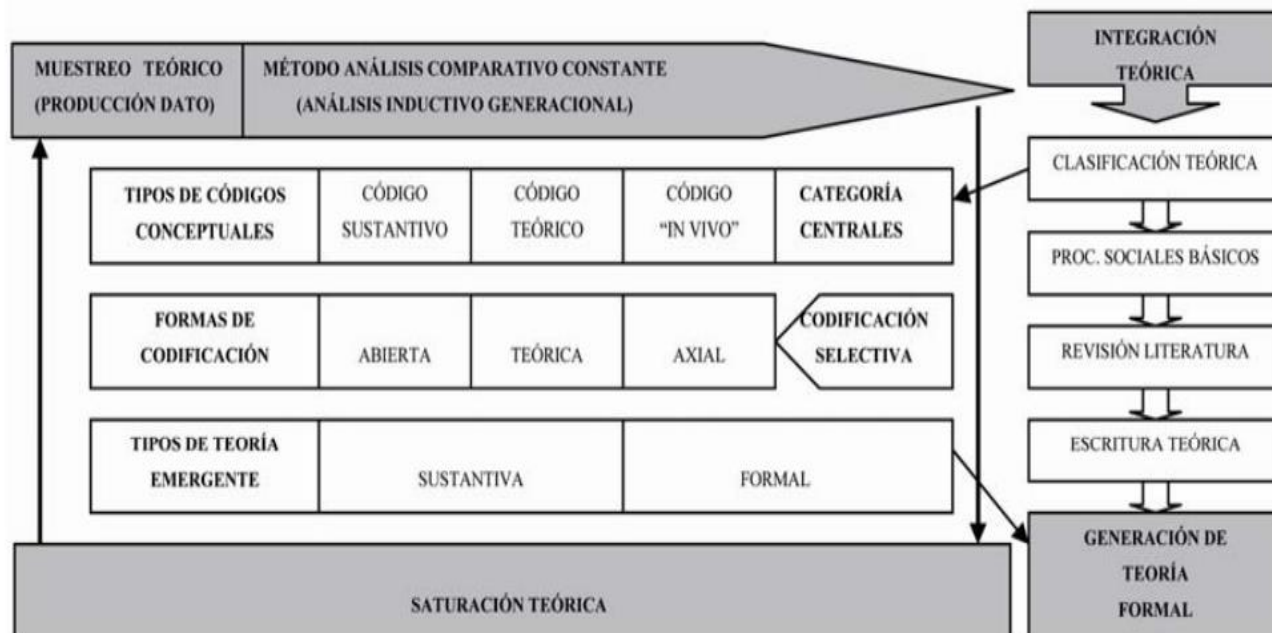
Las estrategias principales para desarrollar la Teoría Fundamentada son dos: a) el método comparativo constante y b) el muestreo teórico.

A través del método comparativo constante el investigador simultáneamente codifica y analiza datos para desarrollar conceptos. Mediante la comparación continua de incidentes específicos de los datos, el investigador refina esos conceptos, identifica sus propiedades, explora sus interrelaciones y los integra en una teoría coherente. Desde el muestreo teórico, el investigador selecciona nuevos casos a estudiar según su potencial para ayudar a refinar o expandir los conceptos y teorías ya desarrollados. La recolección de datos y el análisis se realizan al mismo tiempo. El objetivo de la Teoría Fundamentada es, por tanto, el descubrimiento de una teoría explicativa comprensiva acerca de un fenómeno particular. Las técnicas y procedimientos analíticos permiten al investigador desarrollar una teoría sustantiva que es significativa, compatible con el fenómeno observado, generalizable, reproducible y rigurosa. La Teoría Fundamentada es deductiva e inductiva.

Componentes básicos de la Teoría Fundamentada

En este modelo podemos identificar dos niveles de explicación. Por una parte la perspectiva horizontal muestra los elementos básicos del modelo. En este nivel se pretende mostrar los principales ingredientes que influyen en la transformación de los datos; es decir: tipos de códigos conceptuales, formas de codificación y tipos de teoría emergente. El segundo nivel describe el modelo a partir de los elementos claves asociados a acciones o tareas de la Teoría Fundamentada, y que representan en sí mismos situaciones que vinculan a los distintos elementos en la generación de teoría. De esta forma, el muestreo teórico, el método de análisis comparativo constante, la saturación teórica, la clasificación teórica, el establecimiento de los procesos sociales básicos y la escritura teórica, componen los elementos dinámicos del modelo.

Figura 2. Componentes básicos de la Teoría Fundamentada



Fuente: Giménez Cuñat, "Componentes básicos de la Teoría Fundamentada" (figura 1), Pág. 4.

Inicialmente el proceso comienza con la identificación de un área de interés a explorar. La misión del investigador es construir su propia teoría desde la base. Los datos pueden provenir de distintas fuentes directas como la entrevista y el cuestionario, e indirectas como la experiencia percibida por el investigador.

Con la Teoría Fundamentada el tamaño de la muestra está relacionada directamente con la teoría. Es una parte más del proceso de recogida de datos y análisis. La recogida de datos va configurando el tamaño de la muestra final. Esta viene determinada por el desarrollo de las categorías identificadas y la teoría emergente. A medida que los conceptos son identificados y la teoría comienza a desarrollarse se necesita incorporar más datos. Esto se conoce como muestreo teórico, que es el proceso de recogida de datos que generan teoría desde el mismo momento en que se recogen, se codifica y analiza la información proporcionada y se decide qué datos serán recogidos en las siguientes entrevistas y dónde se encontrarán, con relación a desarrollar la teoría tal como va emergiendo.

En la Teoría Fundamentada se produce simultáneamente la recogida y análisis de los datos. Desde las primeras tres o cuatro entrevistas se van generando códigos, identificando qué información se desea ampliar o incidir.

El proceso comienza con códigos abiertos sobre los datos recogidos, que dirigen la muestra en todas direcciones hasta el descubrimiento de variables centrales fuertemente respaldadas por los datos. Cuando este nivel se consigue la muestra llega a ser selectiva y se dirige hacia los temas que son centrales en la teoría emergente. Sólo cuando ya no existen posibles conceptos emergiendo desde los datos, deberá el investigador dejar de buscar más información (saturación teórica).

Todos los conceptos se agrupan en categorías descriptivas. Son entonces reevaluados por sus interrelaciones, y a través de una serie de pasos analíticos son gradualmente incluidos en más altas categorías o categorías centrales, que sugieren una teoría emergente. La teoría que emerge del análisis de las categorías nos permite hacernos una idea de la situación (Jezewski, 1995). De acuerdo con Glaser (1978), una categoría central representa un patrón de conducta. La meta de la Teoría Fundamentada es generar teoría que describa para un patrón de conducta qué es relevante y problemático de la situación estudiada.

Por sus características, la Teoría Fundamentada requiere iniciar la generación de la teoría sin hipótesis, ni ideas preconcebidas sobre el área sustantiva objeto de estudio. Se recomienda, por tanto, iniciar el estudio sin una revisión previa de la literatura, con el fin de garantizar que las hipótesis están siendo generadas desde los datos y, por tanto, conformadas en su nivel conceptual como teoría fundamentada. La revisión de la literatura se realiza entre la fase de clasificación teórica y la escritura teórica. La integración de la literatura se produce en el texto de trabajo y en las notas a pie de página. A través de las citas se extiende la teoría propia hacia distintas teorías elaboradas por otros autores. Uno de los objetivos más importantes en la revisión de los trabajos es la integración de la teoría generada en la literatura existente (Giménez, 2007).

2.2 Caso de Estudio

Para que contestar el ¿Qué?, ¿Cómo? y el ¿Por qué? de lo que se entiende como una innovación en el sector gubernamental, se determinó el “Estudio de caso” como herramienta de investigación, ya

que propiamente se tiene poco control de los eventos, y el foco está en los fenómenos contemporáneos con un contexto en hechos reales (Yin, 2003). La implementación del Sistema de Registro Electrónico de Trámites y servicios del DF (RegistroCDMX) por parte de la CGMA será el caso a analizar, en un ejercicio de contrastación empírica respecto las variables de “cambio” y “éxito”, así como los ámbitos de Gerencia, Gobierno y Política que se han definido en el análisis teórico-conceptual.

2.3 Unidad de análisis.

La unidad de análisis para esta investigación corresponde al sistema RegistroCDMX que emana de la gestión realizada por la Dirección de Innovación y modernización dentro de la Dirección Ejecutiva de Innovación, Evaluación del Desempeño Gubernamental y Uso Estratégico de la Información, adscrita a la Coordinación General de Modernización Administrativa como Unidad Administrativa de la Oficialía Mayor del gobierno de la CDMX. Centrarnos en esta unidad nos dotará de los elementos necesarios para explicar y contestar las preguntas de investigación planteadas.

2.4 Fuentes de información

Como principal fuente de información se establecieron tres entrevistas, las cuales fueron de tipo abiertas y con cierto grado de puntualización respecto a los puntos medulares. Además se consultaron algunos textos, como los marcos regulatorios de las dependencias inmersas en

los procesos de innovación gubernamental (lineamientos publicados en la gaceta oficial, reglamentos y portales web), así como sus presentaciones de resultados o impactos dentro de sus plataformas informativas (informes internos y públicos)

Cuadro 2. Entrevistas

<i>Funcionario</i>	<i>Cargo</i>	<i>Dependencia</i>	<i>Cita</i>
Miguel Ángel Gallardo López	Director Ejecutivo de Innovación, Evaluación del Desempeño Gubernamental y Uso Estratégico de la Información	Coordinación General de Modernización Administrativa CGMA	02/03/2016 7:30 hrs
Hannel Méndez Jiménez	Director de Innovación y Modernización	Coordinación General de Modernización Administrativa CGMA	08/06/2016 17:00 hrs
Javier Flores Flores	Subdirector de Proyectos de Innovación y Modernización	Coordinación General de Modernización Administrativa CGMA	08/06/2016 17:30 hrs

2.5 Objetivo general

Como se mencionó en la introducción de este trabajo, bajo criterios que no emanen exclusivamente de un traspaso desde el enfoque económico-

comercial, dirimir los factores que distinguen una Innovación Gubernamental, es el objetivo principal de esta investigación, para lo cual, se ha tomado el caso de la implementación del Sistema de Registro Electrónico de Trámites y Servicios del D.F (RegistroCDMX) dentro de la cartera de proyectos de la Agenda de Innovación de la CDMX para hacer un contraste entre las aseveraciones propuestas en el análisis teórico-conceptual y el caso empírico.

Capítulo 3. La Administración Pública en la CDMX

Cuando hablamos que la Innovación Gubernamental está dirigida a las dependencias del gobierno y a la relación que tienen estas con los ciudadanos, es importante enmarcar propiamente que compone la administración pública. Partiendo de la definición que hemos dado de Estado (como el conjunto de organizaciones e interacciones públicas y no una entidad individual abstracta) en el apartado 1.2.2, la administración pública se expresa como las organizaciones públicas-gubernamentales que efectúan dichas interacciones. Estas organizaciones aparecen como las instituciones, dependencias, Órganos desconcentrados, Entidades, Órganos Políticos Administrativos y empresas parastatales, que llevan a cabo el ejercicio de gobierno en sus distintos niveles, es decir, desde los gobiernos locales a nivel municipal, estatal y federal. Si bien el Estado se puede relacionar con una asepción mas completa de Estado-Nación (al considerar un territorio, ciudadanos, símbolos, etc) el gobierno puede quedar representado por las personas quienes, a través de un cargo público, nombramiento o distinción, tienen la encomienda de dirigir las instituciones propias del Estado. Ahora bien, la Administración Pública es el ejercicio propio del Gobierno en términos de instancias, órganos e instituciones necesarios para la realización de tal ejercicio.

3.1 Definición y naturaleza de la APCDMX

La “Ley orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal⁶” define a la AP en su artículo 2° como centralizada, desconcentrada y paraestatal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada. Tienen una dependencia directa del Jefe de Gobierno y sus atribuciones son las de dictar normas en el ámbito de su competencia.

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará “Delegación del Distrito Federal”. Estas demarcaciones están jerárquicamente subordinadas al jefe de gobierno o a la dependencia que él establezca, no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio. Sólo realizan aquellas acciones que le son específicamente encomendadas, a nombre de quien están subordinados.

Para efectos de la nueva identidad de la Ciudad de México, las 16 demarcaciones territoriales llevarán el nombre de “Alcaldías”, las cuales estarán gobernadas por un alcalde y un cabildo integrado por 10 concejales elegidos democráticamente.

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal

⁶ Documento electrónico disponible en: http://www.finanzas.df.gob.mx/pbr/pdf/Ley_organica_ap_df1.pdf

contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal. Tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, realizan aquellas funciones que le son específicamente encomendadas, con autonomía de gestión respecto a la dependencia a la que se adscriban.

Estos tres tipos de dependencias de la AP pueden catalogarse en Sectores y Subsectores, que de manera genérica se representan en las 104 Unidades Administrativas.

3.2 Plan General de Desarrollo del Distrito Federal

Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal tienen que conducir sus actividades en forma programada, en relación al logro de los objetivos y prioridades que se han determinado por el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, los demás programas que deriven de éste y las que establezca el Jefe de Gobierno.

En el periodo analizado correspondiente a la actual administración, el Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018⁷ es el que rige y dicta los ejes estratégicos y enfoques transversales para el ejercicio de las dependencias de gobierno. Dentro de los 5 ejes en los que se

⁷ Documento publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 11 de septiembre de 2013, Número 1689, Tomo II. Disponible en:
http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/522fe67482e50.pdf

integra el Programa, el último corresponde al de Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, en que se menciona el desarrollo de un Modelo Estratégico Integral de TIC (MEITIC) para el Gobierno del Distrito Federal que lo posicione como un gobierno que difunda, promueva, impulse, coordine y apoye la innovación, así como el desarrollo e implementación de las TIC al servicio de la ciudadanía. De igual manera, el enfoque transversal Innovación, Ciencia y Tecnología, se incorpora en las principales acciones de gobierno, con el fin de impulsar la eficacia en la atención de los problemas prioritarios de la población, la competitividad territorial de la Ciudad, la productividad de las empresas y la generación de empleos de calidad, así como la implementación de acciones dirigidas a la promoción, difusión y divulgación de la ciencia entre la población.

3.3 Agenda de Innovación Gubernamental de la CDMX

De acuerdo con los lineamientos publicados en la Gaceta oficial del 13 de Noviembre de 2015⁸, la Agenda de Innovación Gubernamental de la CDMX es el instrumento de coordinación estratégica transversal que a través de un mecanismo de selección y evaluación de proyectos busca detectar las buenas prácticas y proyectos susceptibles de transferencia tecnológica en materia de innovación de la gestión pública, para replicarlas como casos de éxito en los Órganos de la Administración Pública del Distrito Federal (Unidades Administrativas) que así lo requieran, siguiendo el objetivo principal de buscar incorporar un esquema de coordinación en conjunto con la academia, sociedad civil y gobierno, a través del registro, evaluación y difusión de proyectos de innovación.

⁸ Documento disponible en: <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/5634.htm>

Tiene como objetivos específicos:

- I. Contribuir y fomentar la toma de decisiones del Gobierno de la Ciudad de México en materia de innovación y modernización gubernamental para sentar las bases de una Ciudad Inteligente;
- II. Registrar, evaluar y difundir los proyectos de innovación que se realizan en la Ciudad de México para conocer su estado actual de dichos proyectos y su pertinencia;
- III. Fomentar, coordinar y armonizar la colaboración entre academia, sector privado, sociedad civil y gobierno, con la finalidad de impulsar mecanismos que propicien la generación de inteligencia colaborativa en materia de innovación y modernización gubernamental;
- IV. Impulsar una cultura de innovación y emprendimiento en el Distrito Federal, y
- V. Desarrollar una estrategia de comunicación de las acciones y buenas prácticas de innovación en el Gobierno del Distrito Federal.
- VI. Hacer eficiente el uso de recursos humanos, tecnológicos y financieros de los proyectos registrados, a través de la vinculación de proyectos susceptibles de transferencia tecnológica, con el fin de evitar la duplicidad de esfuerzos, así como el uso innecesario de recursos

3.4 La Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA)

La CGMA como Unidad Administrativa, actualmente está adscrita a la Oficialía Mayor de la CDMX y está conformada por cuatro direcciones ejecutivas que son:

- Innovación, Evaluación del Desempeño Gubernamental y Uso Estratégico de la Información
- Diseño de Estrategias de Atención Ciudadana
- Mejora Regulatoria y Propuesta Normativa
- Arquitectura Organizacional

Conforme al Reglamento Interno de la Administración Pública del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 28 de diciembre de 2000⁹, y reformado por última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, vez el 04 de Octubre de 2010 La CGMA tiene como principales atribuciones:

I. Diseñar, dirigir y coordinar las estrategias y agendas para la innovación y modernización gubernamental, la administración del conocimiento y la evaluación del desempeño gubernamental en la Administración Pública del Distrito Federal, así como el modelo de gobernabilidad;

II. Apoyar a la Oficialía Mayor en la organización, conducción, difusión y supervisión del avance y cumplimiento de las actividades para la innovación y modernización gubernamental de la Administración Pública del Distrito Federal, así como en la participación que éste tenga en las comisiones que para esos efectos se constituyan;

III. Coordinar e instrumentar el registro de los proyectos estratégicos en materia de innovación y modernización gubernamental, estableciendo los mecanismos y acciones para su desarrollo, seguimiento, control y evaluación;

IV. Establecer los lineamientos administrativos que deberán guiar a las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-

⁹ Documento disponible en:

http://www.cgma.df.gob.mx/work/sites/cgma/resources/LocalContent/81/3/RGTO_INTERIOR_ADMON_04_10_2010.pdf

administrativos y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, para el diseño, desarrollo y administración, de los programas y proyectos de innovación y modernización gubernamental, así como los procedimientos de medición, evaluación y monitoreo que hagan posible conocer el desempeño, nivel de servicio y opinión ciudadana.

Capítulo 4. Analizando el Caso

Una vez definidos, en el capítulo primero, algunos factores característicos de las Innovaciones Gubernamentales de manera teórica-conceptual, a la vez de definir la metodología de análisis y recogida de datos para el caso en el capítulo segundo, así como de hacer, en el capítulo tercero, una contextualización de la Administración Pública de la CDMX, en este apartado se presenta el caso del Registro Electrónico de Trámites y servicios del distrito Federal (RegistroCDMX) a fin de poder caracterizarlo como una Innovación Gubernamental acorde a los planteamientos descritos en esta investigación.

En nuestro análisis, hemos tomado como factores esenciales (variables) el sentido de “cambio” y “éxito” dentro de las esferas de “Gerencia”, “Gobierno” y “Política” de cada organización pública, por lo que el RegistroCDMX estará enmarcado en este sentido, describiendo además, las fuentes o necesidades de donde surgió, así como a los actores a los que está dirigido.

4.1 Descripción del Sistema de Registro Electrónico de Trámites y Servicios del D.F. (RegistroCDMX)

El 12 de noviembre de 2013, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el nuevo “Manual de Trámites y Servicios al Público del Distrito Federal”, el cual en el Capítulo II, creó el “Registro Electrónico de los trámites y servicios del Manual de Trámites y Servicios al Público del Distrito Federal”, como un sistema institucional electrónico con perspectiva integral de atención ciudadana y con acciones de simplificación administrativa y mejora regulatoria permanente, en el

que se inscriban, validen y difundan la totalidad de los trámites y servicios a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal, establecidos en las disposiciones jurídicas o administrativas vigentes. Asimismo, en la descripción general que se encuentra en el portal de los proyectos de la Agenda de Innovación de la CDMX¹⁰, se menciona que consiste en una aplicación web que permite el registro electrónico de trámites y servicios por parte de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal para su revisión y validación por la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA).

Este sistema tiene como objetivo principal el canalizar, conocer y validar todo el catálogo de trámites que las dependencias públicas de la CDMX.

De igual forma, se enlistan los beneficios de manera muy sintética, los cuales consisten en que:

- 1.-Permitirá homologar la estructura que deben de cumplir todos los trámites y servicios de la CDMX.
- 2.-Todos los trámites y servicios serán revisados y evaluados por la CGMA. Sólo aquellos que cumplan los requisitos serán publicados en la Gaceta Oficial del D.F.
- 3.-Representa el único medio oficial que permitirá centralizar la información de todos los trámites y servicios del D.F.
- 4.-La información de cada trámite y servicio siempre estará actualizada
- 5.-Sentará las bases para construir una base oficial de trámites y servicios que permitirá sistematizar la información con el fin de automatizar su aplicación y consulta.

¹⁰ Consultar: http://www11.df.gob.mx/virtual/joomla_innovar_cdmx/index.php/innovacion-en-la-cdmx/126-innovacion-en-la-cdmx/623-sistema-de-registro-electronico-de-tramites-y-servicios-del-d-f

Sumado a lo anterior, en una primer entrevista para conocer más a fondo el sistema con el director de Modernización e Innovación de la Dirección Ejecutiva de Innovación, Evaluación del Desempeño Gubernamental y Uso Estratégico de la Información dentro de la CGMA, se logró conocer algunos aspectos importantes que componen dicho sistema y que nos ayudan a poder encasillarlo de manera idónea como una innovación gubernamental.

El sistema Registro CDMX es parte de un programa más amplio y ambicioso de modernización, el cual contempla la anexión de otros proyectos (como el pago electrónico de trámites y servicios) y se compone de tres principales etapas. La primera de ellas es la fase “informativa” en la cual se mantiene a la fecha. Esta consiste en recaudar la información necesaria, cumpliendo con el calendario programado para que cada una de las 104 dependencias que integran la Administración Pública de la CDMX haga, de manera ordenada y sin saturar el sistema, sus registros y validaciones correspondientes. A su vez, los trámites y servicios validados y revisados son publicados en el portal de “Trámites y Servicios del Gobierno del Distrito Federal”¹¹ para que puedan ser consultados por los ciudadanos, siendo este medio el único oficial, centralizando la información y dejando atrás las páginas web de cada dependencia.

La segunda etapa consiste en la implementación de un sistema de pago electrónico, que será posible una vez que se tenga el registro, la validación y la simplificación de manera completa, que permita seccionar los más de 2500 trámites y servicios (cantidad calculada al principio de la implementación) en subgrupos o bloques (los directivos hablan de tres: la inscripción, la certificación y la consulta) para así poder homologarlos y generar para su pago un único formato que sea

¹¹ Consultar: <http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/index.jsp>

aceptado en varias plataformas (pago con tarjeta desde el portal, en tiendas comerciales, con transferencias en dispositivos móviles, etc.).

Como tercera etapa se habla de la Automatización de algunos trámites y servicios, en donde se establezca un repositorio de información de los usuarios, así como un sistema integral de intercambio de información entre todas las dependencias de la Administración Pública de la CDMX que permita una identificación electrónica de cada usuario a fin de que los requisitos e información necesaria para algún trámite, sean tomados de ese repositorio y no exigidos al ciudadano.

4.2 ¿De dónde surge el sistema RegistroCDMX?

Aunque es evidente que la necesidad de un mejor servicio al ciudadano y/o encaminar el ejercicio de la Administración Pública al bien común parecieran ser los puntos de partida de los procesos de innovación en el sector público, en esta explicación queda pendiente el examinar la búsqueda del valor pretendido que motiva a los servidores públicos, grupos de trabajo o dependencias gubernamentales a iniciar o promover una innovación.

Desde el enfoque económico de la innovación, por ejemplo, se parte de la creación de valor traducible en mayores rendimientos para la empresa como la semilla de todo proceso de innovación. Por un lado, las empresas miran hacia el desarrollo de las nuevas tecnologías considerando el acople de las mismas a sus procesos productivos y comerciales. Este proceso se ha examinado bajo el enfoque llamado “Technology-Push” (empuje de la tecnología) en donde se buscan las oportunidades dentro de un nicho comercial o productivo de las mismas. Esto hace que las empresas inviertan en I+D, que existan

departamentos de vigilancia tecnológica y que busquen mecanismos de colaboración con instituciones que desarrollan tecnología, ya sea para comprar, licenciar o hacer alguna creación en conjunto.

Por otro lado, existe también una explicación que considera como punto de partida las necesidades del mercado (Demand-Pull). No es lo mismo poder resolver un problema con una mejor tecnología a resolver una necesidad demandante de los consumidores. Desde este punto de vista, la demanda transforma el desarrollo tecnológico y determina el uso y la difusión de la tecnología, las innovaciones, por tanto, se presentan una vez que se cubra la demanda con las nuevas formas de resolución de problemas aceptadas y adoptadas por los consumidores. Sin embargo, en la discusión teórica se reconoce la relación entre estos factores de cambio para iniciar un proceso de innovación. Se requiere de un dinamismo interno en las actividades de I+D bajo el sustento de una demanda efectiva para preparar un mercado que sea capaz de adoptar y difundir tales innovaciones. En ambos casos la determinante de las innovaciones es el éxito comercial o la aplicación en el proceso productivo que necesariamente tiene que representar mayores ganancias para la empresa.

Aunque de alguna forma estos dos enfoques pueden explicar también los puntos de arranque de las innovaciones en el sector público, es decir, que por un lado el avance y el uso de las TIC,s encajen en el ejercicio público-gubernamental (Gobierno digital, E-Gobierno) o que las demandas ciudadanas de mayor transparencia, participación ciudadana, información oportuna y disponible (Gobierno Abierto), las motivaciones de cada dependencia no recaen en la generación de ganancias. Como hemos mencionado en el debate teórico-conceptual, el valor creado por las dependencias públicas tiene un carácter multifacético, que aunque puede ser traducido en muchas formas del ejercicio de gobierno, puede

encasillarse bajo la denominación de aquellas prácticas o formas de “Buen Gobierno”.

La idea de Buen gobierno puede radicar en todos los agentes de un sistema social, es decir, desde los ciudadanos, los servidores públicos, los ordenamientos, leyes o programas, hasta las instituciones del Estado y su Administración Pública. En el caso de la CDMX no hay que olvidar que la noción de un gobierno comprometido con la difusión, promoción, coordinación y el uso de la innovación, ciencia y tecnología en el ejercicio de gobierno forma parte del eje 5 del Plan de Desarrollo para el Distrito Federal 2013-2018. Es decir, el RegistroCDMX, surge, en primera instancia de un ordenamiento plasmado en dicho plan, que compromete a toda su administración pública a modernizarse y a innovar para mantenerse acorde a las nuevas perspectivas ciudadanas.

Aunque cada dependencia es capaz de proponer el desarrollo de un proyecto innovador, también hemos visto que la entidad encargada de coordinar dichos proyectos es la CGMA, por lo que la propuesta de del sistema RegistroCDMX corresponde a una exigencia de atribuciones por parte del Reglamento Interno de la Administración Pública de la CDMX.

De esta manera, una diferencia fundamental en cuanto a las fuentes de los procesos de innovación publica-gubernamental respecto a lo que se ha analizado en las empresas, es que además del “empuje tecnológico” o del “jalón dela demanda” las innovaciones gubernamentales pueden surgir por una disposición u ordenamiento dentro de los planes y programas bajo los que la Administración Pública se tiene que dirigir, además también pueden surgir por la necesidad de cumplir con los requerimientos jurídicos y/o normativos conforme a las atribuciones que de las leyes emanen para ciertas organizaciones de Gobierno, a diferencia de las empresas que tienen, hasta cierto punto, la libertad de decir si puede o no innovar conforme le sea más conveniente

económicamente, para una organización pública-gubernamental el cambio y la innovación, puede ser una obligación u ordenamiento ineludible.

No podemos dejar de lado otros factores de cambio, esto es, las coyunturas políticas o presupuestarias. Cada programa de gobierno prioriza ciertas acciones conforme la exigencia social y a la manera en que los funcionarios conciben la resolución de las mismas. Por ejemplo, un gobierno que tenga como bandera una perspectiva más social y o de izquierda, evidentemente tendrá que priorizar los programas y los recursos en este rubro. Para la visión descrita dentro del Plan de Desarrollo del Distrito Federal vigente, se tiene como enfoque transversal la innovación, enfoque que incluye el ejercicio público. Puntualmente, la Agenda de Innovación de la CDMX es el instrumento de coordinación y selección para los proyectos de modernización e innovación de las dependencias públicas. Esto indica que existe un ambiente y una disposición política que permite el surgimiento de proyectos que abonen a la noción de un gobierno moderno.

Asimismo, el gobierno está compuesto también por las personas que detentan un cargo público, y por tanto, también las motivaciones, capacidades y las condiciones tanto individuales como grupales dentro de cada organización son importantes para la proyección de un proyecto innovador. En un sentido estrictamente positivo, la profesionalización de la AP ha sido también un factor importante en el desarrollo de los procesos innovadores de cada órgano de gobierno, ya que, si bien es cierto que la experiencia de los servidores públicos coadyuva de manera importante a la identificación de problemas y a proponer respuestas dentro del ejercicio público, el resultado de la orientación que ha dado una política de profesionalización dentro de la AP, representa una noción de resolución de problemas más acorde a las herramientas e instrumentos actuales, es decir, la profesionalización

representa también una lluvia de nuevas herramientas metodológicas e informáticas que promueven un desarrollo de proyectos innovadores dentro del gobierno.

Sin embargo, el análisis de las motivaciones de los servidores públicos para innovar, conlleva a considerar algunos puntos que en la literatura han surgido. En el trabajo "Motivaciones para innovar en las organizaciones públicas" (Bozeman, 1998) se presentan cuatro puntos explicativos en los que el desarrollo teórico ha transitado. El primero se centra en que las innovaciones dentro de una organización pública se orientan a mejorar y, sobre todo, a aumentar los servicios más que a la eficiencia interna, la razón principal de su adopción es el incremento *per se* del presupuesto de dicha organización que se traducirá en un incremento del emolumento burocrático. El segundo considera que la implementación técnica de alguna tecnología permite la automatización de los procesos y procedimientos, lo cual a su vez, permiten un mejor control. Se argumenta que la motivación de innovar, en una faceta más profunda, es tener un mayor control en la toma de decisiones, y por ende, un mayor poder político. Como tercer punto se presenta el reconocimiento del *status profesional*, mismo que permite el reconocimiento laboral, pero sobre todo el político en aras de incrementar su influencia política. Por último, se presenta el cuarto punto, que se remite a la externalidad de las solicitudes y su incesante cambio en la forma de resolverlas, los servidores públicos pueden favorecer un nuevo producto o proceso simplemente porque es nuevo y representa un modo alternativo de hacer las cosas. Una innovación puede atraer la preferencia por la "modernidad de las cosas" o el "cambio por el cambio mismo" (Bozeman, 1998)

4.3 Actores ¿A quién se dirige?

Como mencionamos en el análisis teórico-conceptual, una innovación gubernamental está enmarcada por la relación existente entre dependencias de la Administración Pública con los ciudadanos-usuarios y con otras dependencias gubernamentales. En el caso del RegistroCDMX el sentido mismo del sistema cumple con estas dos vertientes. Por un lado parte de la necesidad de un ordenamiento jurídico y de validación de los trámites y servicios de las 104 Unidades Administrativas de la CDMX, por lo que primordialmente se enfoca a estas dependencias, las cuales incluyen las secretarías, los órganos desconcentrados, descentralizados, paraestatales y auxiliares, los órganos legislativos, los judiciales, autónomos y las dieciséis delegaciones, las cuales ahora tendrán un único medio y agencia coordinadora (CGMA) para registrar cualquier trámite y servicio. Por otro lado, también se contempla la relación con los usuarios, ya que el portal permite una clara y actualizada consulta de los requerimientos y el catálogo de los trámites y servicios vigentes en la CDMX. Aunque este último punto pudiera parecer una externalidad, el portal es un reflejo de que aún en su parte informativa el sistema tiene una repercusión en los ciudadanos.

El avance que se tiene respecto a las unidades administrativas es de aproximadamente el 50 %, ya que 52 dependencias han iniciado el proceso para la revisión de sus trámites. Además se tienen a las 16 delegaciones en proceso de identificación y publicación, en donde 11 de ellas ya simplificaron al menos uno. Se espera, conforme al calendario y avance de registros, que para el término del año 2016 estén en proceso las 92 dependencias públicas contempladas.

En los datos duros se muestra que para la primera etapa de la implementación, se tienen 829 trámites revisados, es decir, que se han regresado a su forma original cotejándolos con las disposiciones que establecen los reglamentos, depurando y quitando requisitos de más. De esta cifra se han eliminado o compactado 169, aplicando el principio de mejora regulatoria, bajo un ejercicio de mapeo de los procedimientos e identificación de trámites concadenados. Asimismo, se han validado para su publicación 661 trámites, de los cuales, los más consultados son; en primer lugar, los trámites en línea, después las certificaciones y constancias del estado civil de las personas (actas de nacimiento y actas de matrimonio) y tercero es el registro de actos del estado civil de los ciudadanos.

En este sentido, la parte enfocada directamente a los ciudadanos dentro de esta primera etapa, es decir, a las publicaciones de los trámites y servicios con sus respectivos requisitos en único portal oficial, ha arrojado como resultados 1,338,419 visitas en un año, cantidad que corresponde aproximadamente del 15 al 18 por ciento de la población de la CDMX. Se ha presentado, además, una tendencia creciente en las visitas, por ejemplo, en el mes de marzo de 2015 cuando se abrió el portal, se tuvieron 14,703 visitas, y para julio de 2016 se registraron 194,940. Otros datos interesantes son que el 65% de los usuarios hacen la consulta por computadora, el 29 % por celular y el 5% restante por Tablet. También se tiene un perfil de los ciudadanos que acceden, por ejemplo, el mayor número de personas que ha visitado el portal son mujeres de entre 25 y 34 años. A parte de las consultas propias de los ciudadanos de la CDMX, un 15% de las mismas corresponden al Estado de México, y el 1% restante proviene de los Estados de Puebla, Veracruz y de Jalisco principalmente. Mayoritariamente acceden personas de México pero también de Estados Unidos, de Argentina, de España y de la India.

4.4 Ámbitos de acción y sentido de cambio del RegistroCDMX como Innovación Gubernamental

De acuerdo a los ámbitos de Política, Gobierno y Gerencia que fueron presentados en el análisis teórico conceptual el sistema RegistroCDMX muestra un impacto en cada uno de ellos.

1.- Gerencia de Recursos

Conforme a las entrevistas realizadas a los directivos de la CGMA, una de las principales ventajas del sistema RegistroCDMX es el ahorro de recursos para la difusión de los requerimientos para los trámites y servicios para cada dependencia. Al convertirse el portal el único medio oficial y de validación, se evitan medios impresos, como los trípticos y carteles, que se tienen que hacer para informa a la gente de qué es lo que tienen que hacer. Aunque, respecto al gasto público destinado a la difusión de tales requerimientos, este ahorro pareciera insignificante, el diseño, implementación y monitoreo de todo el sistema, se realizó sin solicitar o gastar un presupuesto extra, En palabras del Director de innovación y modernización:

“esta estrategia ha sido costo cero, no se ha invertido ni un solo peso, ese es el plus de este sistema porque no contratamos la mega-consultora que nos hiciera el mega-sistema ni que nos levantara los datos. Todo se ha hecho con la gente de aquí, la gente de la CGMA tratando de demostrar que las cosas se pueden hacer”.

La adopción y uso de las TIC´s requieren acompañamientos técnicos y de capacitación a los usuarios, que en este caso son los funcionarios públicos obligados a registrar sus trámites y servicios en el sistema. En

este sentido la CGMA funge como una especie de consultoría al dirigirse a cada dependencia para la ayuda y soporte técnico. Por ejemplo, en la parte de la validación de información, se hace una revisión campo a campo que permite una retroalimentación directa en caso de que se llene mal o que la información sea incorrecta, es decir, cuando un fundamento jurídico está mal, cuando hay leyes inexistentes o que la información requerida carezca de un sentido o fundamento legal. La CGMA remite estos problemas a los abogados encargados de la validación y se trabaja en conjunto con cada dependencia.

Por otra parte, en la relación del ejercicio público de cada dependencia con los ciudadanos-usuarios, para estos últimos la gestión del tiempo también ha cambiado, reduciéndolos al contar con información vigente, oficial y en un solo portal. Anteriormente varias dependencias ofrecían información en sus ventanillas y en sus páginas web de manera descontrolada, lo que provocaba que los requerimientos no fueran los mismos a los que se tenían registrados en el manual y en el portal. Esto para el ciudadano era confuso y generaba que al llegar a realizar sus trámites no tuvieran correctamente lo necesario teniendo, que regresar por alguna documentación o perder el día. En palabras del Subdirector de Proyectos de Innovación y Modernización:

“Por una parte está el acercamiento tecnológico a los ciudadanos, y por otra, la reducción de tiempos, inclusive en los traslados (lo que implica menos costos), y si lo quieres ver, de manera indirecta hasta reduces el tráfico al no tener que ir hasta cada una de las dependencias reiteradamente por la información”.

2.-El cambio en el ámbito de Gobierno después de la implementación

Como mencionamos anteriormente, el ámbito de Gobierno se refiere a la estructura y la forma en que se toman las decisiones, en cómo se dirige y coordina cada una de las organizaciones de manera interna. En

el caso del sistema RegistroCDMX no podemos mirar aisladamente lo que pasa solo en la CGMA puesto que el sistema no está enfocado a ella misma, sino que tenemos que considerar como unidad de análisis el conjunto de dependencias que han ingresado a dicho sistema.

En un primer punto, es importante recordar que las nuevas configuraciones en la toma de decisiones respecto a los requisitos de cada uno de los trámites han vuelto a tener como referencia el Manual de trámites y servicios vigente para la CDMX y no las consideraciones de cada dependencia. Aunque formalmente el manual proporcionaba los lineamientos para los procesos y requisitos de cada trámite, las dependencias modificaron dichos requisitos y procesos sin justificarlos o actualizarlos en el manual. Esto trajo que la información que se tenía en el manual fuera diferente en cuanto a la norma escrita, a lo que pasaba en la realidad de cada dependencia. El decidir los nuevos requerimientos para cada trámite o servicio brindado era una tarea exclusiva de cada una de las dependencias que rara vez informaban a las otras y se preocupaban por actualizar el manual. Por tal motivo, la información de cómo realizar y de lo que se necesitaba para hacer un trámite permanecía resguardada de forma desarticulada.

Uno de los cambios más importantes que se presenta después de la implementación del sistema es que esta exclusividad en la práctica y forma de decidir de cada dependencia se terminó con el registro electrónico, ya que para que se incorporara cada trámite en la plataforma tuvo que pasar una etapa de validación en la cual se retoma su forma original, es decir, lo que se dictamina en el manual, teniendo que ser, cada cambio, aprobado no solo por las dependencias, sino que se convirtió en un proceso en donde la CGMA tenía la última palabra.

El paquete de información de cada trámite en cada una de las dependencias, paso de una manera directa entre dependencia-

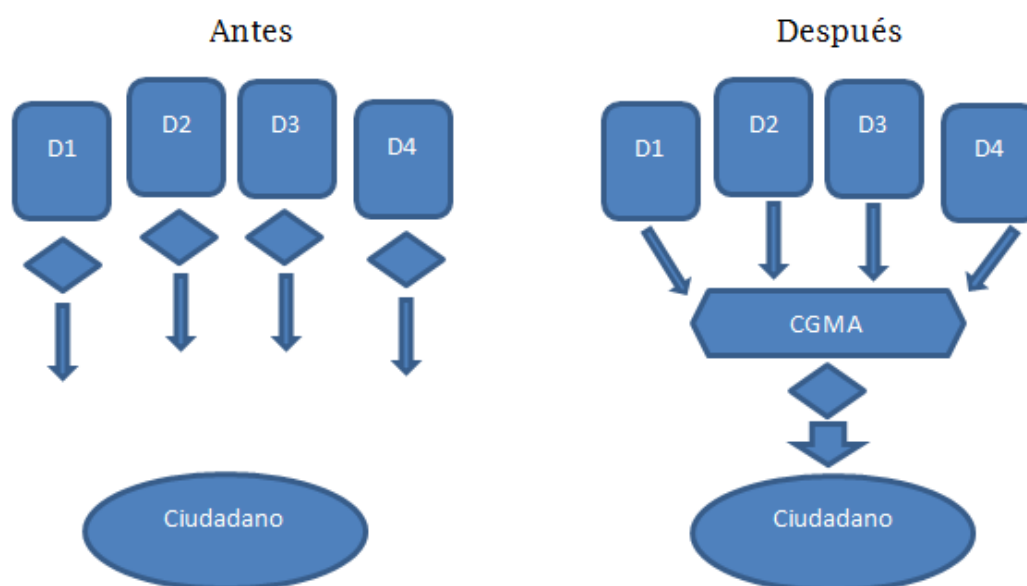
ciudadano, a tener un intermediario que vigilaba cada cambio e informaba de manera más precisa y homogénea a través del portal. De cierta manera el triángulo Dependencia-CGMA-Ciudadano hizo un filtro en la toma de decisiones y que cada cambio se informara de manera más rápida y clara.

Esta intermediación de la CGMA trajo también una importante profesionalización en los tomadores de decisiones al formar un equipo interdisciplinario de validación. En ocasiones los miembros asignados de cada dependencia para registrar los trámites en el sistema desconocían la norma y el procedimiento para realizar cada cambio en los requerimientos y procesos de cada trámite, lo que representaba un motivo para no hacerlo de manera formal. Con la consultoría y la incorporación de la CGMA, cada cambio se hace de manera formal, bajo los lineamientos del manual y bajo una validación con la opinión de abogados, representantes de cada una de las dependencias, de los ingenieros de sistemas y con el respaldo de la Oficialía Mayor.

En la gráfica siguiente podemos ver los flujos de información y la toma de decisiones antes y después de la implementación del sistema RegistroCDMX. Mientras que en el primero cada dependencia tomaba la decisión de los cambios en los requisitos y procesos, en el segundo se tiene un filtro a través de la CGMA, Para el ciudadano la información ya no depende, ni tiene que buscarla en cada una de las dependencias, sino que esta recae de forma homogénea, válida y rápida en un solo portal.

Figura 3. Flujos de información y Toma de decisiones antes y después de la implementación del sistema

Fuente



Fuente: Elaboración propia.

Los flujos de información son un factor importante para la toma de decisiones encaminadas a la modernización y los proyectos de innovación de la AP. La centralización de la información y su coordinación por parte de la CGMA conlleva también a tener un ordenamiento de la misma para poder planear y propiciar cambios sin la necesidad de que cada dependencia tenga la voluntad de hacerlo, es decir, al pasar la información y el conocimiento de las actividades y procesos de cada trámite y servicio a la CGMA, esta puede con los elementos necesarios y con una visión más global del funcionamiento interinstitucional promover una modernización a una mayor escala. La decisión de innovar y modernizarse, como hemos señalado anteriormente, en las dependencias gubernamentales puede surgir no solo de factores en la demanda o de los avances tecnológicos, sino que

también surge de un ordenamiento normativo y de las voluntades políticas de cada dependencia o del programa de gobierno. En el caso del RegistroCDMX este funciona como un instrumento para cumplir el ordenamiento al convertir a la CGMA un actor obligado en la toma de decisiones sumando su propia voluntad en tener proyectos de innovación en todo el funcionamiento de la AP.

3.-El RegistroCDMX y la nueva configuración Política de la Administración Pública

Es inevitable que, al trastocar las estructuras en la toma de decisiones, la gestión de los recursos, las voluntades políticas y los flujos de información, se transforme la vida en la macrogestión de la AP. El ámbito político en el que se desenvuelve las dependencias y los diferentes actores públicos también han respondido a las nuevas disposiciones y resultados del sistema RegistroCDMX.

Por el lado del funcionamiento interno de las Dependencias gubernamentales, el sistema RegistroCDMX representa, en sí, una herramienta concreta que cumple con el compromiso de modernización e innovación que pretende llegar a la reinención misma del gobierno. Esto se traduce en la transición hacia el llamado “paradigma del buen gobierno” que, como ya hemos mencionado, es la forma en que las innovaciones gubernamentales crean valor.

En palabras de Muñoz, la corriente de Innovación Gubernamental o de Reinención del gobierno se sustenta en los principios de eficiencia, competitividad, calidad, pero sobre todo, en los principios democráticos (Muñoz, 2004). Recordemos que anteriormente referimos al buen gobierno como los mecanismos en que los valores democráticos

son puestos en marcha en el ejercicio gubernamental, partiendo del principio que “sin un Estado efectivo no puede haber democracia”.

En este sentido, observar la manifestación de un Estado democráticamente funcional o efectivo es un ejercicio subjetivo desde el punto de vista metodológico, ya que la democracia persigue más un ideal que un fin, por lo que no hay un parámetro absoluto de referencia. Sin embargo, comparando lo que otros países han desarrollado, podemos fijar un punto en cuanto al desarrollo de instituciones que regulan o dividen el poder y las que velan por los derechos y la participación de la ciudadanía. Dentro de este institucionalismo, la democracia se manifiesta no solo por el hecho de que se consoliden dichas instituciones sino por los procesos que emanen de ellas en cuanto a la praxis democrática en todo el espectro social y político. En el ámbito gubernamental, estos procesos son los que democratizan el ejercicio público al enfocarse a tener una mayor apertura, al permitir una mejor participación de la ciudadanía (en un sentido no solo de opinión, sino de toma de decisiones), al transparentarse, al ser menos corrupto, al ser más rápido, al tener mejor calidad, al ser incluyente e igualitario, y sobre todo, al permitir el desarrollo. En este sentido la idea de un gobierno digital y abierto constituye una nueva forma de fortalecimiento de las capacidades del gobierno y de innovación en la administración pública (Mariñez, 2015, pág. 180) tomando como herramientas principales las TICs. Por consiguiente, cualquier intento o uso de estas herramientas enfocadas a mejorar dichos procesos en el ejercicio gubernamental crea oportunidades para el fortalecimiento institucional que permite un nuevo enfoque en la relación gobierno-sociedad ya que abre nuevas perspectivas colaborativas entre la ciudadanía-gobierno, empresa privada- gobierno, así como en el interior de la burocracia (Pág. 181).

Acorde al párrafo anterior, podemos representar al sistema RegistroCDMX como un avance hacia un fortalecimiento interinstitucional de la Administración pública de la CDMX, ya que no solo hace uso de las TICs disponibles y desarrolladas por el mismo gobierno, sino que también, es una primera pieza para la automatización de procesos (de trámites y servicios), así como de estar alineado a la idea de transformar el ejercicio público conformando un gobierno abierto y, cada día más, con una operación digital.

Por otra parte, aunque el sistema RegistroCDMX no parte de cubrir una necesidad en alguno de estos procesos específicamente, es decir, no busca transparentar o funcionar como una herramienta que ayude a la disminuir directamente hechos de corrupción, bajo el análisis de la macrogestión (ámbito de la política en las organizaciones), por ejemplo, es posible observar hechos relacionados con su implementación en otras dependencias y con los ciudadanos.

Sin referirnos a una especificidad por dependencia y basándonos en los datos proporcionados por los directivos de la CGMA, al compactar y eliminar 160 trámites se ha disminuido los que tenían una razón de ser innecesaria, y por consiguiente, en algunos casos, de cobro injustificado. Asimismo, la información de estos trámites ahora se encuentra disponible y sin precio. Ponemos énfasis a esto, no por su carácter informativo sino por el traslado de la información “exclusiva” (al no estar publicada en ninguna parte, estar a medias o mal referida por la falta de un ordenamiento o instrumento oficial) de estos trámites, por parte de personas ajenas a las dependencias al portal informativo. La degradación de las prácticas de los coyotes (personas que ayudan a los ciudadanos a gestionar trámites y servicios ante las dependencias públicas cobrando este trabajo) no solo exime de un gasto a los ciudadanos por el precio del *saber qué* requisitos y del *saber cómo* se hace un trámite, sino que desinhiben actos de colusión con los

servidores público que caen en las prácticas corruptas al tener tratos preferenciales.

Si bien es cierto que en este caso el impacto en las prácticas de corrupción es una externalidad del sistema, es importante señalar que en nuestra caracterización de innovación gubernamental el cambio en este punto es una condición obligada, por lo que la implementación del sistema RegistroCDMX puede pronunciarse como tal. No olvidemos que el sistema fue implementado bajo la noción de orientar al ejercicio gubernamental hacia el sendero de la digitalización y apertura, por lo que no solo podemos caracterizarlo como un proyecto eficiente en el uso de las tecnologías de la información y comunicación, sino que es un esquema innovador de legitimidad de los modelos de gestión pública postburocráticos que nos llevan a pasos, cada vez mayores, hacia una nueva configuración entre el ejercicio de la Administración Pública, los funcionarios públicos y los ciudadanos, y en el nivel de la macrogestión, entre el Estado y la sociedad.

Capítulo 5 Conclusiones

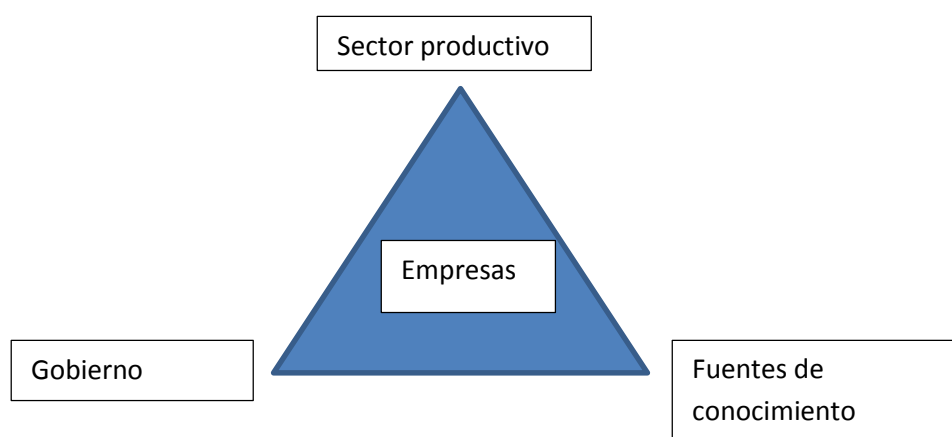
La intención de presentar el caso del sistema REGISTROCDMX en esta investigación bajo los lineamientos teóricos conceptuales descritos en la primera parte, es la de ayudar a ejemplificar y entender de mejor manera lo que es una Innovación Gubernamental y los factores que la distinguen. En este sentido, en este capítulo se presentan las principales conclusiones encontradas en este análisis.

En primer lugar, cuando se tiene un acercamiento a esta temática tenemos que dejar muy en claro que la Innovación gubernamental puede ser vista como un proceso aislado del acontecer y de las teorías económicas. Aunque en una visión holística cada proceso político, económico y/o social está interrelacionado, no podemos condenar el proceso de innovación en las dependencias públicas como parte o respuesta de las exigencias del mercado. Si bien es cierto que el sistema económico trastoca casi todo el accionar público, no necesariamente sus prácticas y valores tienen que ser replicados o adoptados por las dependencias gubernamentales. Una conclusión primordial es que podemos observar la participación gubernamental con una postura más específica y enmarcada por los intereses propios de cada Órgano de Gobierno, de los ciudadanos y de su relación entre ellos sin tener que remitirnos a la noción de la ganancia económica. Es decir, un gobierno innova para reinventarse a sí mismo y no para reinventar un sector o empresa económica.

Dentro de la economía de la Innovación y de su marco teórico, la participación del gobierno se remite a permitir, en primer lugar, a incentivar, financiar y, en los casos más ambiciosos, dirigir los procesos de innovación en las empresas y sectores productivos de un país, siempre teniendo como metas el crecimiento y desarrollo

económico. El papel del Gobierno ocupa un vértice en la triangulación entre los sectores productivos y las fuentes de conocimientos (escuelas, centros de investigación, etc), teniendo en el centro siempre las empresas u organizaciones económicas (ver figura 4) en donde conforme a esta visión recae el significado mismo de la innovación al ser estas últimas el puente entre las invenciones y el mercado.

Figura 4. Triangulación de la innovación desde la perspectiva económica.

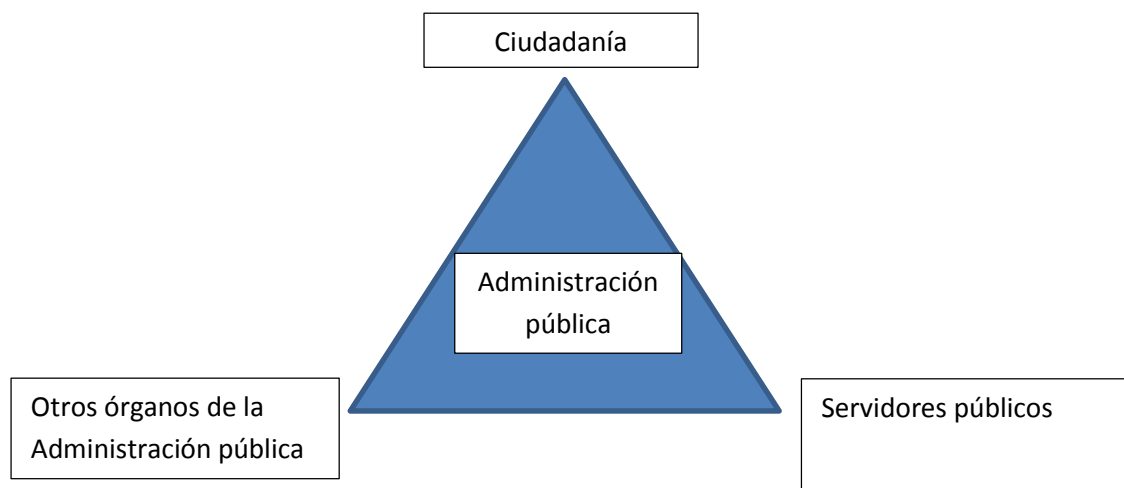


Fuente: Elaboración Propia.

Sin embargo al analizar el significado mismo del concepto innovación hemos asentado que no guarda una exclusividad económica y que las condicionantes de éxito y cambio dependen conforme al enfoque en el que se esté estudiando. En este sentido, el enfoque gubernamental tiene intersecciones con el público y el económico, y aunque sea una acepción menor y fundamental dentro de la esfera pública, puede tener un sentido propio y con límites identificables. Mientras que una innovación pública representa la colaboración y co-creación de todos

los sectores, como el público, económico, social, gubernamental y no-gubernamental; una innovación gubernamental puede delimitarse solo a la relación que existe entre organizaciones exclusivas de gobierno (la administración pública) con los ciudadanos conforme a la dotación de servicios públicos (figura 5). Se coloca a esta relación la interdependencias de la administración pública y gobierno-ciudadano en el centro mismo del proceso de innovación en este sector, y el valor que se pretende tiene que ver con el cambio en los valores, actitudes, procesos, gestión de recursos y liderazgos en los actores de esta relación. La condición de cambio y éxito dentro de este enfoque tiene que ver con todo lo que impacte en la creación de valor gubernamental.

Figura 4. Triangulación de la innovación desde la perspectiva económica.



Fuente: Elaboración propia.

En el caso del sistema RegistroCDMX el valor creado se refleja en varios niveles de profundidad, en donde podemos ver desde la una mejora sustancial en los recursos de las dependencias conforme a su tiempo, materiales y procedimientos, hasta un impacto en los ciudadanos en la

búsqueda y validación de información y requerimientos. Así mismo existe un ordenamiento y mejor funcionamiento de los flujos de información entre las mismas organizaciones de gobierno y el ciudadano que al mismo tiempo van poniendo las bases de proyectos más amplios de modernización como la automatización misma de los procesos. Al cambiar los flujos de información, en un nivel más profundo, también observamos el cambio en las estructuras de toma de decisiones que hace más eficiente el proceso de validación y simplificación administrativa respecto a los trámites y servicios. Al tener un filtro e incorporar a la CGMA como un órgano obligado a la coordinación y supervisión del registro de trámites y servicios, no solo la información fluye más claramente y rápido, sino que también las decisiones se toman más acelerada y acertadamente.

Uno de los factores distintivos de la Innovación Gubernamental que se demuestran en este caso, es que, al compartir o trasladar parte del conocimiento del ejercicio mismo de cada órgano de gobierno a una entidad fuera de cada uno de ellos, es decir, al tener cada órgano que informar, regularizar y formalizar cada trámite o servicio ante la CGMA para su validación y simplificación, la decisión de emprender un proyecto de innovación en una dependencia no puede emerger de él mismo, sino que la misma CGMA puede proponerlo aunque no sea parte de dicho órgano. Lo importante a resaltar es que un órgano de la administración pública no pudiera tener solo en sus manos la decisión de innovar, sino que puede tener que hacerlo por un ordenamiento superior.

Hablamos sobre el modelo del empuje de la tecnología y jalón de la demanda, en las que las empresas pueden emprender un proyecto innovador según sea cualquier de los dos casos, siempre y cuando esto represente una maximización en sus ganancias, sin embargo, en las dependencias de gobierno puede sumarse un tercer factor que son las

voluntades políticas. La voluntad política de innovar puede ser encaminada vía ordenamientos legales y/u orgánicos de la administración pública tomando forma en la creación de oficinas, atribuciones, reglamentos e instrucciones de gobierno. La CGMA es un claro ejemplo de ello. De igual manera, estas voluntades pueden ser expresadas en los programas rectores de cada administración y en la puesta en marcha de acciones para cumplirlos. Al respecto, analizamos el Plan General de Desarrollo para el Distrito Federal vigente, así como su instrumento de acción denominado Agenda de innovación, conforme a la modernización de la administración pública para constatar que las dependencias gubernamentales tienen que innovar conforme a la visión y voluntad política del gobierno en turno.

Bibliografía

- Bozeman, B. (. (1998). *La Gestión Pública su situación actual*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, M. E., & Arellano, G. D. (Enero-Junio de 1993). Analisis de la innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica. *Gestión y Política Pública*, II(1), 59-86.
- Chaminade, C. y Edquist, C. (2006). Rationales for public policy intervention from a systems of innovation approach: the case of VINNOVA. *circle*, 3-20.
- Cohen, W.M. y Levinthal D.A. (1990). "Absorptive Capacity: a New Perspective on Learning and Innovation". *Administrative Sciences Quaterly*, 128-152.
- Crozier, M. (1992). *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Culebro, M. J. (2008). *"Aprendizaje y reforma administrativa. La introducción de la Nueva Gestión Pública en la administración federal en México"*. CDMX: UAM-Cuajimalpa.
- Dussauge, M. (2004). The Essential Public Manager, Christopher Pollitt (review). *Gestión y Política*, 585-592.
- Echebarría, K., & Mendoza, X. (1999). La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público. En C. L. Modorrán, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (págs. 15-46). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Etkin, J. (2000). *Política, Gobierno y Gerencia de las organizaciones. Acuerdos, dualidades y divergencias*. Buenos Aires: Prentice Hall.
- Giménez, R. J. (2007). Aplicación de la Teoría Fundamentada (Grounded Theory) al estudio del proceso de creación de empresas. *Dialnet*, 1-13.
- Hollander, S. (1968). *The sources of increased efficiency: a study of Du Pont rayon plants*. Massachusetts: The MIT Press.
- Jarquín, E., & Losada, C. (1999). *"Aportes de la ciencias de gestión (management) a la reforma del Estado" ¿De burócratas a gerentes?* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Katz, J. (1987). Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries. *London, Macmillan*, 13-55.
- Losada, C., & Dove, S. (1999). Gestión Pública y Capacidad Institucional. En C. L. Morradán, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (págs. 9-14). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Mariñez, F. N. (2015). *Innovación Pública. Para que los funcionarios públicos y ciudadanos actúen con saberes cívicos*. México D.F.: Fontamara.
- Medina, P. J. (2011). El contexto político y administrativo de la innovación gubernamental en los gobiernos locales. *Imaginales* , 23-46.
- Melcalf, L. (1999). La gestión pública: de la imitación a la innovación. En C. L. Modorrán, *¿De burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (págs. 47-68). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mora, H. H., & Lucio, A. D. (2012). Una aproximación a la innovación en el sector público colombiano. Bogotá, Distrito Central, Colombia.
- Muñoz, G. R. (2004). *Innovación Gubernamental*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ramírez Alujas, Á. V. (2011). Sobre la aplicación y el desarrollo del concepto de innovación en el sector público. *Circunstancia*(26), 1-36.
- Ramírez Alujas, Á. V. (2012). *Innovación en las organizaciones y servicios*. Estado, Gobierno, Gestión Pública Revista Chilena de Administración Pública.
- Ramirez, A. Á. (2011). Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público. *Circunstancia*, 1-37.
- Savall, H., & Zardet, V. (2009). *Ingeniería Estratégica. un enfoque socioeconómico*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Shumpeter, J. A. (1997). *Teoría del desenvolvimiento económico : una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Verduras, C. L. (2006). *La Innovación en el Sector Público*. Madrid: CEPREDE-Instituto L.R. Klein/ Centro Stone.
- Vignolo, C., Ramírez, A. Á., & Vergara, C. (2010). "Ángeles y Demonios en la gestión pública chilena. Una aproximación post-racionalista y post-romántica a la innovación en el sector público". *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* #13, 183-195.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. London UK: SAGE publications.