

# INTERSTICIOS SOCIALES

Año 10, Núm. 19, marzo-agosto de 2020

ISSN 2007-4964



REVISTA SEMESTRAL DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES



# INTERSTICIOS SOCIALES

Año 10, Núm. 19, marzo-agosto de 2020

ISSN 2007-4964



## El Colegio de Jalisco

### Asociados numerarios

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- Gobierno del Estado de Jalisco
- Universidad de Guadalajara
- Instituto Nacional de Antropología e Historia
- Ayuntamiento de Zapopan
- Ayuntamiento de Guadalajara
- El Colegio de México, A. C.
- El Colegio de Michoacán, A. C.
- Subsecretaría de Educación Superior-SEP

**Presidente** Javier Hurtado González

**Secretario general** Roberto Arias de la Mora

© Intersticios Sociales

Año 10, número 19, marzo-agosto 2019

Publicación semestral de El Colegio de Jalisco

Con domicilio en 5 de Mayo, núm. 321, colonia Centro

C. P. 45100, Zapopan, Jalisco

[www.coljal.edu.mx](http://www.coljal.edu.mx)

**Director** Francisco Javier Velázquez Fernández

**Editora** Cristina Alvizo Carranza

**Diseño editorial** Rosario Ivonne Lara Alba

**Diseño original y apoyo técnico** Julio Almaraz Ortiz

**Corrección de textos** Rafael Uribe Morfín

**Traductor** Paul Kersey

## Información y correspondencia

Tel. +52 (33) 36 33 26 16, ext. 109

**Correo electrónico** [intersticios.sociales@coljal.edu.mx](mailto:intersticios.sociales@coljal.edu.mx)

**Página web** [www.intersticiosociales.com](http://www.intersticiosociales.com)

Reserva de derechos al uso exclusivo ante el Instituto Nacional de Derechos de Autor, núm. 04-2012-041814570400-203

ISSN-e: 2007-4964

## Derecho de uso

Se permite la reproducción, publicación, transmisión, difusión en cualquier modo o medio de cualquier parte del material contenido en el archivo (únicamente texto sin imágenes) sin alterar o modificar el original, con fines de referencia y/o reproducción académicos o educacionales, con excepción de los personales o comerciales, citando la fuente de referencia y otorgando el crédito correspondiente al autor y al editor.

La responsabilidad de los artículos es estrictamente personal de los autores. Son ajenas a ella, en consecuencia, tanto la revista como la institución que la patrocina.

# INTERSTICIOS SOCIALES

Año 10, Núm. 19, marzo-agosto de 2020

ISSN 2007-4964



## CONTENIDOS

### Presentación

Francisco Javier Velázquez Fernández  
Cristina Alvizo Carranza 6

### Reflexión Teórica

Homo reciprocans: constructor de instituciones  
José Luis Bernal López  
Ezequiel Alpuche de la Cruz 7

La transformación del concepto de pobreza: un desafío  
para las ciencias sociales  
Alfredo Sánchez Carballo  
Joel Ruiz Sánchez  
Miguel Ángel Barrera Rojas 39

Parques urbanos: un enfoque para su estudio como  
espacio público  
Valentina Martínez-Valdés  
Evodia Silva Rivera  
Edgar J. González Gaudiano 67  
Internationalization: An Analysis of 26 Definitions  
José Satsumi López Morales 87

### Espacios sociales a debate

De las migraciones a las movilidades. Los Altos de Jalisco  
Patricia Arias 101

Innovación gubernamental y transparencia: aproximación  
crítica a cuatro casos en Sonora, México  
Marisol Bárbara Calzada Torres 129  
Victor Samuel Peña Mancillas 129

Las tendencias del desarrollo turístico: entre  
el fortalecimiento del sector privado y el desarrollo  
del turismo comunitario en el estado de Hidalgo  
Erika Cruz Coria 165  
Judith Alejandra Velázquez Castro 165

### Sección General

Discriminación y criminalización de la prostituta en  
la región binacional de Ciudad Juárez-El Paso, 1900-1930  
Rutilio García Pereyra 191

Intervencionismo norteamericano y amenazas 1914-1919:  
la invasión que no fue  
Juan González Morfin 235

La segunda vuelta electoral en Latinoamérica y su posible  
introducción en México  
Javier Hurtado González 261

Gobierno dividido, ¿cabildo abierto?: estudio de caso  
de los regidores de demarcación en México  
David Gómez Álvarez Pérez 291

*Perro muerto* de Boris Quercia y *Entre lutos y desiertos*  
de Gonzalo Hernández: narcoliteratura chilena como  
denuncia de los crímenes del neoliberalismo  
Ainhoa Montserrat Vásquez Mejías 321

Madre solo yo. Abuelas y sustracción familiar de infantes  
en México  
Edith Carrillo Hernández 347

### Reseñas

Nils Melzer, *Derecho internacional humanitario.*  
*Una Introducción Integral*  
Marcos Pablo Moloeznik 369

### Notas cronológicas

Miguel León-Portilla (1926-2019)  
*In memoriam*  
Angélica Peregrina 377

## Resumen del artículo

### **Innovación gubernamental y transparencia: aproximación crítica a cuatro casos en Sonora, México**

### **Innovation and transparency in government: a critical approach to four cases in Sonora, México**

Marisol Bárbara Calzada Torres

El Colegio de Jalisco, México.

marisolbarbaracalzadatorres@gmail.com

 <http://orcid.org/0000-0003-0406-1356>

Maestra en Ciencias Sociales, El Colegio de Sonora, México.

Víctor Samuel Peña Mancillas

El Colegio de Sonora, SNI I, México.

victor.s.pena@gmail.com

 <http://orcid.org/0000-0003-1451-0020>

Doctor en Políticas Públicas, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México.

Recibido: 31 de agosto de 2018

Aceptado: 18 de febrero de 2019

## Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar –a partir del abordaje de conceptos como innovación gubernamental, transparencia, isomorfismo institucional, imparcialidad y legitimidad– el Premio a la Innovación Gubernamental en Transparencia que se otorga en México desde el año 2011 y su falta de impacto en los resultados alcanzados por Sonora en materia de transparencia. Para ello se estudian, desde una perspectiva comparada, diferentes Premios a la Innovación de la región, los cuales gozan de prestigio y permanencia, y se analizan los elementos que han permitido la replicabilidad de experiencias ganadoras del referido certamen en Sonora. Se concluyó que los factores que



ESPACIOS SOCIALES A DEBATE

INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL Y TRANSPARENCIA: APROXIMACIÓN CRÍTICA  
A CUATRO CASOS EN SONORA, MÉXICO  
Marisol Bárbara Calzada Torres y Víctor Samuel Peña Mancillas

129

Intersticios Sociales  
El Colegio de Jalisco  
marzo-agosto, 2020  
núm. 19  
ISSN 2007-4964

**Palabras claves:**

Innovación gubernamental, transparencia, Premio a la Innovación Gubernamental, Sonora, México.

han propiciado la falta de impacto en materia de transparencia en la gestión pública de Sonora son determinadas fallas en el procedimiento de este tipo de certamen tales como: la falta de incentivos monetarios para el desarrollo de los proyectos premiados; el isomorfismo institucional; la limitada convocatoria a otras instituciones y actores sociales; así como la falta de promoción del certamen en todos los sectores y la ausencia de reconocimiento a los actores y gestores de las iniciativas.

**Abstract**

The objective of this paper is to analyze –from the perspective of the concepts of government innovation, transparency, institutional isomorphism, impartiality and legitimacy– the Government Innovation Award for Transparency that has been presented in Mexico since 2011, and its lack of impact on advances achieved regarding transparency in the state of Sonora. To this end we study, from a comparative perspective, various Innovation Awards handed out in the region, which enjoy prestige and permanence. The essay analyzes the elements that have allowed the replicability of winning experiences in Sonora, concluding that the factors responsible for this award’s lack of impact in matters of transparency in public management there are specific failures that plague the procedures involved in such contests; namely, the lack of monetary incentives for project development, institutional isomorphism, limited convocations that exclude some institutions and social actors, the lack of widespread promotion, and the absence of recognition for the actors and managers involved in projects.

**Keywords:**

government innovation, transparency, Government Innovation Award, Sonora, Mexico.

Marisol Bárbara Calzada Torres  
El Colegio de Jalisco, México.

Víctor Samuel Peña Mancillas  
El Colegio de Sonora, SNI I, México.

## Burocracia, legitimidad y aprendizaje: A manera de introducción

La superioridad técnica de la burocracia sería su característica más relevante conforme avanzó el siglo XX e inició el XXI. Las transformaciones administrativas vividas a partir de la década de los años setenta del siglo pasado, sin embargo, van ubicando el centro de la discusión en los resultados de la gestión<sup>1</sup> y la legitimidad,<sup>2</sup> pasando de un paradigma burocrático *weberiano* —donde el burócrata destaca según sus habilidades técnicas—, a uno *tolstoyano* —donde lo importante es buscar hacer el bien a través de la burocracia—. <sup>3</sup> Este tránsito de paradigmas ha elevado, dentro de los gobiernos, el interés por tener organizaciones legitimadas, aquellas que son aceptadas por la colectividad, debido a que sus actividades están en correspondencia con normas, principios y reglas del sistema social en el que se desarrollan.<sup>4</sup>

El Premio a la Innovación en Transparencia (PIT) surge en el año 2011 (entonces con el nombre de Premio a la Innovación en Transparencia para la mejora de la gestión institucional) convocado por el Banco Mundial (BM), el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y, más recientemente, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las pretensiones principales de este certamen son dar a conocer y publicitar las acciones, políticas públicas y proyectos que evidencien resultados favorables a la ciudadanía y que ofrezcan la oportunidad de promover y desarrollar prácticas innovadoras en otras instancias públicas. Es decir, desde lo gubernamental, demostrar el impacto positivo del trabajo burocrático realizado anualmente y, con esto, dar a conocer cómo se incrementa la legitimidad de las instituciones públicas premiadas.

- 1 Michael Barzelay, *Atravesando la burocracia: Una nueva perspectiva de la administración pública* (México: FCE/CNCPAP, 1998).
- 2 Kenneth J. Meier y Kevin B. Smith, "Representative democracy and representative bureaucracy: Examining the Top-Down and Bottom-Up Linkages", *Social Science Quarterly* (1994): 790-803.
- 3 Gavin Fridell y Joseph Stiglitz, "The Citizen-Bureaucrat and the Limits of Legitimate Dissent", *New Political Science* (2011): 169-188.
- 4 Francisco Diez Martín, Alicia Cruz-Suárez, Alicia González Blanco y Camilo Prado Román, "Legitimidad como factor clave del éxito organizativo", *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa* 16.3 (2010): 127-143.

Las prácticas institucionales premiadas del 2011 al 2017 se concentran casi en su totalidad en los estados de Sonora, Oaxaca, Distrito Federal (actual Ciudad de México) y Jalisco. Los estados de Oaxaca y Jalisco cuentan con cinco y seis galardones respectivamente, mientras que el Distrito Federal (actual Ciudad de México) ha sido premiado en cuatro ocasiones. Dichos datos confirman la aceptación y convocatoria que ha tenido el certamen a partir de la replicabilidad en otros estados, por lo que no se trata de un fenómeno aislado. Sin embargo, no se evidencian resultados sustantivos en la transparencia sonorenses, más allá del recibimiento de los galardones. Siendo así, se visibilizan dos características elementales: el funcionamiento estable de las organizaciones y el aprendizaje del proceso que trae aparejado la participación en este tipo de certamen.

Si bien Sonora ha recibido el PIT en seis ocasiones, hasta hace poco no existían investigaciones tendientes a explicar los factores que han propiciado esta situación. La ausencia de investigaciones al respecto provocó el desconocimiento de las causas de la replicabilidad de estas prácticas, cuando incluso no se evidencia un impacto positivo de las mismas en la gestión pública en materia de transparencia. Ante ello, la pregunta que dirige la línea investigativa que se plantea en el presente artículo es: ¿Por qué los resultados de esos premios no se han expresado en cambios sustantivos en materia de transparencia en la administración pública de Sonora? En correspondencia con la anterior interrogante, el objetivo trazado es analizar los factores que han determinado que en Sonora, a pesar de ser ejemplo a nivel nacional de innovación en transparencia –debido a su condición ganadora en diversas ocasiones del PIT– no se evidencie en el Estado un impacto positivo del premio en la gestión pública, en materia de transparencia. Las hipótesis consideradas para este trabajo son: a) de las prácticas premiadas no se derivan cambios concretos positivos en materia de transparencia dentro la gestión pública sonorenses; b) el PIT adolece de un grupo de fallas observables a partir de las entrevistas realizadas, que limitan el impacto que debería tener este tipo de certámenes, y c) el isomorfismo institucional, es decir, el

aprendizaje de las instancias participantes en Sonora acerca de cómo participar y cómo ganar permite la replicabilidad en la obtención de premios.

El análisis de cuatro experiencias ganadoras (las del periodo 2013-2016, en la categoría estatal) evidencia la existencia de carencias en cuanto a: estructura, tiempos, imparcialidad, claridad en los objetivos, estímulos materiales y seguimiento de los proyectos por parte de las instituciones convocantes. Esto, lejos de constituir una barrera para el conocimiento, permite visibilizar y aprender de las áreas de oportunidad ya que, a criterio de Goodin<sup>5</sup>

lo que exige explicación no es lo correcto, sino los casos que se apartan de ese ideal [exitoso]... lo que resulta notable es lo que explican [los analistas de las políticas públicas]: no los resultados correctos, sino los malos; no la consecución perfecta de nuestro objetivo, sino nuestros fracasos.<sup>6</sup>

Este artículo se desarrolla a partir de seis apartados. En este segundo apartado se analizan, en un primer momento, los conceptos sensibilizadores que guían y estructuran el texto: innovación y transparencia. A continuación, se argumentan teóricamente conceptos como el isomorfismo institucional, la imparcialidad institucional y la legitimidad, elementos claves para dar respuesta a la pregunta e hipótesis aquí abordadas. En el tercer apartado se describen los Premios a la Innovación más destacados de la región, que gozan de gran impacto y legitimidad: el *Innovation in American Government Awards* (IAGA) de la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard; el premio convocado por la Fundación Getulio Vargas y la Fundación Ford, con el apoyo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social brasileño (FGV-FF-BNDES); y el Premio Helio Beltrão (PHB). De la sistematización de estas experiencias se construye un modelo o esquema que contiene los elementos necesarios para analizar este tipo de certámenes, el cual servirá de base para el análisis posterior del Premio a la Innovación en Transparencia. En un cuarto apartado se aportan elementos metodológicos para la comprensión de los casos analizados, con énfasis en los elementos que se consideraron para dicho análisis y para la configuración del modelo

5 Robert E. Goodin, "Las instituciones y su diseño". En *Teoría del diseño institucional*, compilado por Robert E. Goodin (Barcelona: Editorial Gedisa, 2003), 13-74.

6 Goodin, "Las instituciones y su diseño", 53.



- 7 Sandford Borins, “La persistencia de la innovación en el gobierno, una guía para los funcionarios públicos”. En *La innovación en el sector público: Tendencias Internacionales y experiencias mexicanas*, compilado por Guillermo Cejudo, Mauricio Dussauge y Cynthia Michel (México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016), 87-131.
- 8 Oswaldo Morales, Ángel Barrera, Milagros Rodríguez, Carla Romero y Rosa Távara, *Modelo de gestión de la innovación para los gobiernos locales del Perú* (Lima: Universidad ESAN, 2014).
- 9 José Orozco, “Ética y modernización de la función pública. Estrategias para modernizar la administración pública federal. El caso del modelo de innovación y calidad gubernamental (periodo 2000-2006)” (Tesis de maestría, Ciudad de México, UNAM, 2010), disponible en <http://132.248.9.195/ptd2010/abril/0656395/Index.html> (fecha de acceso: 20 de septiembre de 2017).
- 10 Luis Daniel Plata, “La incorporación de las TIC en la Administración Pública: Hacia un gobierno electrónico. El Estado de Jalisco como pionero de innovación gubernamental (2010-2015)” (Tesis de licenciatura, Ciudad de México, UNAM, 2015) disponible en <http://132.248.9.195/ptd2015/noviembre/308275395/Index.html> (fecha de acceso: 10 de octubre de 2017).

de innovación que constituye el producto final del presente trabajo. Una quinta sección indaga sobre las prácticas ganadoras del Premio a la Innovación en Transparencia en Sonora y que, en conjunto con lo analizado a lo largo del trabajo, sirve como colofón para una última y sexta sección donde se presentan las conclusiones, hallazgos y recomendaciones, basadas en una investigación más exhaustiva y en la cual se fundamenta el presente artículo.

### Conceptos sensibilizadores: Innovación, transparencia, isomorfismo institucional, imparcialidad institucional, legitimidad

El PIT destaca y promueve conceptos como la innovación y la transparencia. Este binomio, pretende el certamen, sea visto como la fórmula necesaria para procesos más democratizadores y para una gestión pública más efectiva: transparencia más nuevas tecnologías será igual a gobiernos menos opacos.

#### *Innovación desde lo gubernamental*

Como concepto, la innovación fue originalmente preocupación del sector privado.<sup>7</sup> Conforme fue avanzando el tiempo, el término transitó por varios periodos que van desde el estar ligado exclusivamente a procesos creativos, de producción y económicos,<sup>8</sup> a incluir procesos organizativos más complejos donde las instituciones y organizaciones gubernamentales se convierten en actores principales de los mismos.

La innovación en la gestión pública en México ha sido analizada en distintos trabajos académicos. Orozco<sup>9</sup> aporta líneas para entender la innovación como parte de la agenda pública de las instituciones mexicanas, a partir de la argumentación del Modelo de Innovación y de Calidad Gubernamental. También el trabajo de Plata<sup>10</sup> aborda las tecnologías de la informática y las telecomunicaciones en la administración pública y toma como caso de referencia el Estado de Jalisco, como pionero de innovación gubernamental en el periodo correspondiente a los años 2010 al 2015. Otra investigación de referencia es la de Camacho<sup>11</sup> quien, a partir de un análisis de certámenes

realizados a lo largo de la consolidación de la gerencia pública mexicana (el Reconocimiento INNOVA y el Premio INTRAGOB),<sup>12</sup> aporta una guía de innovación gubernamental que servirá de base metodológica para cumplir el objetivo aquí planteado. En este ámbito, los procesos innovadores requieren de nuevas formas de hacer o confeccionar las políticas públicas y los mecanismos estatales, una organización que los contenga y le den forma, es decir, “los innovadores del sector público no innovan en un vacío, sino en un ambiente organizativo estructurado”.<sup>13</sup>

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

La innovación ofrece a las compañías una forma de lograr una ventaja competitiva en el mercado para apoyar la generación de ganancias. En contraste, no hay un balance final que motive a las organizaciones del sector público a innovar. Esto no significa que el impacto de la innovación en el sector público no importe. La innovación no debe ser simplemente implementar algo nuevo, sino lograr resultados para la sociedad. Cada innovación pública atiende un desafío de política pública, y una innovación pública exitosa logra el resultado público deseado.<sup>14</sup>

Dentro de las características de la innovación en el sector público emerge la novedad, relacionada con el hecho de que las innovaciones posibilitan nuevos enfoques en el contexto en el cual son introducidas; la implementación, implica que las innovaciones deben desarrollarse, es decir, trascender el plano de las ideas; y el impacto, conectado con que las innovaciones deben obtener mejores resultados públicos, incluyendo eficiencia, efectividad y satisfacción del usuario o empleado.<sup>15</sup>

Cabrero<sup>16</sup> considera que innovar implica:

- 11 Rafael Camacho, “El desarrollo de la gerencia pública y la implementación del Modelo de Innovación Gubernamental (1982-2006): Análisis y Perspectivas” (Tesis de licenciatura, Ciudad de México, UNAM, 2012), disponible en <http://132.248.9.195/prd2012/septiembre/401105612/Index.html> (fecha de acceso: 5 de julio de 2017).
- 12 Ambos premios surgidos durante la presidencia de Vicente Fox en la República mexicana siguen la línea de la promoción y el fortalecimiento de políticas de fomento de innovación y calidad en la Administración Pública Federal (Portal del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2017).
- 13 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *La Estrategia de Innovación de la OCDE. Empezar hoy el mañana* (México: OCDE/Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2016): 29, disponible en [http://www.foroconsultivo.org.mx/libros\\_editados/estrategia\\_innovacion\\_ocde.pdf](http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/estrategia_innovacion_ocde.pdf) (fecha de acceso: 20 de diciembre de 2017).
- 14 OCDE, *La Estrategia de Innovación*, 32.
- 15 OCDE, *La Estrategia de Innovación*, 32.

- 16 Enrique Cabrero Mendoza, “El premio gobierno y gestión local en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en los gobiernos locales”, ponencia para el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal (2002): 8-11, disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043601.pdf> (fecha de acceso: 5 de agosto de 2017).
- 17 Cabrero Mendoza, “El premio gobierno y gestión local en México...”, 24.
- 18 Morales, Barrera, Rodríguez, Romero y Távora, *Modelos de gestión*, 44.
- 19 Morales, Barrera, Rodríguez, Romero y Távora, *Modelos de gestión*, 44.
- 20 Oscar Oszlak, “¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas”, ponencia para el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá: CLAD (2003): 28-31, disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047320.pdf> (fecha de acceso: 20 de septiembre de 2018).

Readecuar las estructuras de la administración, los mecanismos de interacción con la ciudadanía y el marco institucional de gobierno a un nuevo escenario, de tal forma que los resultados sean mejor tanto en la calidad de las acciones y servicios del gobierno local, como en la gobernabilidad democrática y en la confianza de los ciudadanos.<sup>17</sup>

Por otra parte, Morales, Barrera, Rodríguez, Romero y Távora conceptualizan la innovación como la

producción de cambios novedosos en los contenidos, las estructuras o los modos de obrar en el gobierno local, a cargo de los funcionarios municipales, surgida como respuesta a los problemas y las necesidades de los ciudadanos y con valor público por contribuir al desarrollo local.<sup>18</sup>

Como notas características de la innovación<sup>19</sup> se pueden mencionar: a) que sea generada y desarrollada por funcionarios de gobierno; b) que produzca cambios en los contenidos, las estructuras o los modos de hacer de la administración, es decir, que el cambio implique creatividad del funcionario que la proponga, que esta no sea una réplica o una buena práctica; c) que esté dirigida específicamente a la atención de las necesidades concretas de la población beneficiaria, y d) que la idea coadyuve al desarrollo local. Además, establecen una distinción relevante que nos permite identificar la innovación y otros términos erróneamente utilizados como sinónimos. De esta manera, consideran la novedad y el impacto como los principales rasgos que la distinguen de idea, mejora, buena práctica o invento.

Dentro de los factores que promueven la innovación, Oszlak<sup>20</sup> considera la apertura institucional, la cual tiene que ver con la coordinación y trabajo conjunto que se logra desde el gobierno con otros actores gubernamentales y sociales para prestarse asistencia técnica, tecnología y asesoría.

Finalmente, como principales limitantes en los procesos de innovación, Molina<sup>21</sup> parte de las deficiencias al interior de los propios gobiernos, considerando la falta de profesionalización e incentivos en los funcionarios de turno;

la temporalidad a la que está sometida la gestión pública, y c) la ausencia de creatividad y el desconocimiento de las prioridades en la gestión.

## Transparencia

La transparencia, como herramienta a favor de la comunicación entre gobiernos y gobernados, debiera reducir la brecha existente como consecuencia de la desconfianza. Como mecanismo para alcanzar la legitimidad del aparato gubernamental, constituye un instrumento del ciudadano para “controlar” el poder del Estado y evitar así abuso de autoridad, opacidad en las acciones gubernamentales y en el uso de recursos públicos. Por otro lado, está la garantía de que mientras más transparente sea el Estado, más aceptadas serán sus decisiones y más legítimo el ejercicio de su poder.

La transparencia ha emergido como una forma de evitar el desenfreno y la mala opinión sobre las instituciones y el orden constitucional vigente, pero además se consolida como referente de lo que necesita la sociedad, permitiendo que la interacción entre gobernantes y gobernados sea continua y activa.

Su importancia radica en que es una política pública imprescindible para que el Estado de Derecho democrático funcione a plenitud, por la legitimidad y la legalidad que condiciona, logrando al final nutrirse de la institucionalidad que este ofrece como sistema, puesto que otorga certidumbre en el ejercicio del poder.<sup>22</sup> En la práctica, sin embargo, la brecha entre el ideal y la realidad es perceptible.

La sistematización de diversas propuestas conceptuales alrededor de la transparencia y su utilidad, de acuerdo con lo publicado pasada la primera década de que esta palabra se empleó copiosamente en la agenda pública, puede resumirse en las siguientes categorías:<sup>23</sup> a) sirve para combatir o inhibir la corrupción; b) para controlar el poder, sea fortaleciéndolo a través de la legitimidad y/o propiciando el involucramiento proactivo de la comunidad; c) para generar confianza y, en consecuencia, promover la inversión privada; d) propiciar un mejor servicio público, promoviendo su evolución hacia for-

21 Roberto Molina, “Innovación: La experiencia gubernamental en Hermosillo”, ponencia para el IV Congreso de la Red IGLOM Modernización del Municipio Mexicano, Guanajuato, Guanajuato (2005).

22 Ricardo Uvalle, “Democracia, Estado de Derecho y Transparencia”. En *A una década. Temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México*, coordinado por Víctor S. Peña (México: Tecnológico de Monterrey, 2011), 17-51.

23 Víctor S. Peña, *Fortalecer desde la experiencia: Apuntes para mejorar el diseño institucional que involucre organismos estatales de acceso a la información pública* (Toluca: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, 2009).

mas y mecanismos cada vez más eficientes y/o constituir un paso previo a la rendición de cuentas, finalmente e) satisfacer intereses personales respecto al acceso individual a datos en poder de los órganos del Estado. La innovación gubernamental con relación a la transparencia incidiría, de acuerdo con lo analizado, en lo señalado en el inciso b), relacionado con la legitimidad.

Debería considerarse que el éxito de las políticas de transparencia no estriba solamente en el cumplimiento de algunas reglas formales, sino que además implica el cumplimiento de un conjunto de premisas, instrumentos y valores que forman parte de una política pública. Las políticas de transparencia deberían tener como objetivo modificar las rutinas que se llevan a cabo dentro de las organizaciones, pues para poder acceder a esa información que se produce, se intercambia y se distribuye, los individuos que las componen tienen que endogenizar la política de transparencia y modificar las rutinas que funcionan en una lógica contraria. Un proceso transparente es aquel del que se puede constatar no solo su implementación, sino además sus resultados, y para ello debe propiciar la no exclusión de ningún actor social ni ciudadano y el establecimiento claro de la responsabilidad de los actores sociales.

La innovación en los gobiernos es, a criterio de Guillén,<sup>24</sup> su demostrada eficacia para la obtención de necesidades específicas de las sociedades locales, pudiendo así responder a objetivos públicos, “a través de iniciativas de escala humana, con un enfoque más integral que el abordado por otros ámbitos de gobierno”.<sup>25</sup> En este contexto, la innovación por parte del gobierno en materia de transparencia resulta, en un sentido estricto, un mecanismo eficaz para lograr mayor control gubernamental, que propicia a su vez nuevas formas de transparentar las acciones y la utilización de los fondos públicos.

#### Isomorfismo Institucional

Uno de los conceptos o elementos que permiten la supervivencia o permanencia de las organizaciones y del que se sirven para obtener legitimidad,

24 Tonatiuh Guillén, “Introducción”. En *Innovación local en América Latina*, coordinado por Enrique Cabrero Mendoza y Ady Carrera (Ciudad de México: CIDE, 2008), 8-16.

25 Guillén, “Introducción”, 12-13.

es el de isomorfismo o mimetismo.<sup>26</sup> Este concepto aporta la base teórica para la comprensión de la replicabilidad de prácticas exitosas en materia de innovación gubernamental en transparencia en el panorama institucional sonoreense, lo que permite comprobar una de las hipótesis planteadas en este trabajo: como una de las fallas del certamen se evidencia el aprendizaje de los actores y funcionarios participantes del certamen sobre cómo participar y cómo ganar en este tipo de arreglo institucional.

El isomorfismo institucional que permite la replicabilidad de las organizaciones legitimadas, evita la incertidumbre organizacional y, de esta forma, garantiza que estas se hagan de un nombre, reputación y estabilidad. Diez Martín, Cruz, González y Prado<sup>27</sup> agregan la posibilidad que poseen las organizaciones legitimadas de permanecer en el tiempo ya que muchas estructuras, prácticas y procesos en las organizaciones se originan por isomorfismo, o por reproducción mimética y ceremonial de la práctica institucionalizada.<sup>28</sup> La trascendencia del isomorfismo institucional parte de que la mimetización que realizan de las organizaciones consideradas como las más legitimadas, contribuye a reconocerlas como las de mayor éxito.

El análisis del isomorfismo que se genera en las instituciones sonorenses premiadas, conduce a la reflexión sobre si constituye una práctica aprendida por las mismas. La sospecha de que las instituciones ya “conocen” cómo ganar el premio, obliga a una mirada a la estructura del mismo y a los principios por los cuales se rigen tanto el Comité Académico como los Jurados que determinan los ganadores.

### *Imparcialidad institucional*

La imparcialidad institucional es el valor sobre el cual descansa la legitimidad, en conjunto con la justicia y la eficacia<sup>29</sup> constituye uno de los elementos que garantizan el buen funcionamiento de estructuras organizacionales como los jurados. Por lo tanto, su análisis es pertinente para la comprensión cabal del premio objeto de este trabajo, a la hora de argumentar la composición del jurado; permite, a su vez, explicar los lineamientos y objetivos

26 Mark Suchman, “Managing legitimacy: strategic and institutional approaches academy”, *Management Review* 20.3 (1995): 571-610.

27 Diez, Cruz-Suárez, González y Prado, “Legitimidad como factor clave...”.

28 John W. Meyer y Brian Rowan, “Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony”, *American Journal of Sociology* 83.2 (1971): 340-363.

29 Nicholas M. Nathan, “Democracy and Impartiality”, *Analysis* 49.2 (1989): 65-70.

que regulan el proceso de toma de decisiones. Considerada como una de las principales virtudes de las instituciones públicas, la imparcialidad es un principio que contribuye a la legitimidad institucional.<sup>30</sup>

30 Fernando Aguilar, “Análisis institucional y decisiones imparciales”. En *Nuevo Institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*, coordinado por Xosé Carlos Arias y Gonzalo Caballero (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2013), 231-250.

Por otra parte, el diseño institucional imparcial parte de dos principales elementos: la primera tiene que ver con la toma de decisiones y la segunda con el tipo de información con el que se cuenta para tomar la decisión. Aguilar<sup>31</sup> plantea dos posiciones a la hora de tomar una decisión: desde la primera persona, cuando la persona que toma la decisión es la persona afectada; o desde una tercera persona, cuando la decisión es tomada por una persona no afectada.

31 Aguilar, “Análisis institucional y decisiones...”.

Otra cuestión en la toma de decisiones es la información con que cuentan quienes las toman, si al recibirla es completa o incompleta. A simple vista la decisión más imparcial requiere la totalidad de la información, cuando –además– los involucrados y los actores conocen los pormenores de la misma, los resultados y acciones a su disposición se ubican en una visión ideal. Pero en la práctica, en la toma de decisiones muchas veces no se cuenta con la información completa por límites de tiempo, recursos, espacio, entre otros; lo que a su vez conlleva a la elección o decisión racional a la hora de decidir. A partir de la elección racional no se conoce toda la información, sino que con la que se tiene se toma la decisión más óptima y adecuada a los marcos preestablecidos en la organización. En caso de que los participantes carezcan de información total o parcial se dice que su información es incompleta. Parafraseando a Aguilar,<sup>32</sup> el papel de los jueces y árbitros en la toma de decisiones es el de espectadores imparciales que consideran al momento de decidir la información con la que cuentan. Este proceso de toma de decisiones por parte de jurados o comités se ha denominado como imparcialidad colectiva. Aunque se trata de un procedimiento en tercera persona, son estas las que tienen que tomar una decisión imparcial. La trascendencia de este grupo se debe a que permite apreciar la imparcialidad colectiva en un doble sentido: por una parte, se requiere que la decisión sea imparcial mediante un proceso colectivo de decisión; mientras que, por otra parte, se pretende que el jurado represente de forma imparcial a la población. La

32 Aguilar, “Análisis institucional y decisiones...”.

composición del jurado para decidir de manera efectiva debe ser, en materia de composición social, heterogénea y representativa de todos los sectores de la sociedad.<sup>33</sup> El análisis institucional de los jurados y la naturaleza imparcial, o no, de sus decisiones, debe prestar especial atención al problema de quién participa y, una vez resueltas otras cuestiones –como posiciones, acciones y posibles beneficios–, resultan más sencillas.<sup>34</sup>

La imparcialidad constituye uno de los elementos esenciales de la organización ya que determina la supervivencia de los arreglos institucionales que la conciben y desarrollen; determina que no haya incertidumbre en la toma de decisiones y que se garantice la legitimidad institucional.

### Legitimidad institucional

El primer acercamiento teórico al término se hizo desde la sociología institucional y en voz de Weber,<sup>35</sup> quien la analiza como resultado de la conformidad con las normas socialmente establecidas y las leyes gubernamentales. Uno de los usos más comunes dentro de la literatura y teoría institucional ha sido analizar la legitimidad como herramienta para estudiar los procesos o prácticas organizativas.<sup>36</sup>

La legitimidad es uno de los requisitos para alcanzar calidad en las instituciones y se considera un factor clave para determinar la eficacia del marco institucional,<sup>37</sup> pues permite obtener el control sobre las estructuras sociales y normativas que definen su existencia y acceder a los recursos e influencias necesarias para su desenvolvimiento. Su importancia radica en que constituye un elemento indispensable para garantizar la supervivencia de las organizaciones.

Es esta categoría la que determina que las decisiones se tomen con criterios de igualdad y, por ende, sea la misma decisión para todos. Si bien aborda muchas subcategorías de análisis que la enriquecen y la hacen imprescindible en el ambiente institucional –y que por razones de espacio no es posible debatir–, constituye una de las bases más importantes para explicar el Premio a la Innovación en Transparencia. Sirve para profundizar

33 Susan N. Herman, “Why the Court Loves Batson: Representation-reinforcement, Colorblindness, and the Jury”, *Tulane Law Review* 67 (1993): 1807-1855.

34 Aguilar, “Análisis institucional y decisiones...”.

35 Max Weber, “Class, status party”. En *Max Weber Essays in Sociology*, editado por H. H. Gerth y C. Wright Mills (Nueva York: Oxford University Press, 1946), 180-95.

36 Richard W Scott, *Institutions and organizations*. Thousand Oaks (Thousand Oaks: Sage, 1995).

37 José A. Alonso y Carlos Garcimartín, “Calidad de las instituciones, cohesión social y fiscalidad”. En *Nuevo Institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*, coordinado por Xosé Carlos Arias y Gonzalo Caballero (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2013), 61-80.



- 38 Ramón Muñoz, *Innovación Gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox* (México: FCE, 2004).
- 39 Sandford Borins, *The Persistence of the Innovation in Government. A Guide for Innovative Public Servants* (Washington: IBM Center of the Business of Government, 2014), disponible en <https://www.innovations.harvard.edu/sites/default/files/3252703.pdf> (fecha de acceso: 20 de noviembre de 2017).
- 40 “Innovation in American Government Awards”, Harvard Kennedy School y Ash Center for Democratic Governance and Innovation: EE.UU, 2017, disponible en <https://ash.harvard.edu/innovations-american-government-awards> <https://www.innovations.harvard.edu/2017-innovations-american-government-awards-bright-ideas> (fecha de acceso: 10 de agosto de 2017).
- 41 Portal del Premio Gestión Pública y Ciudadanía: Brasil, disponible en <http://www.gv.br/ford/gpcindex.asp> (fecha de acceso: 2 de agosto de 2017).
- 42 Claudia Rivera Rosales, “Programa de Gestión Pública y Ciudadanía de Brasil”, irg, 20 de octubre de 2008, disponible en <http://www.institut-gouvernance.org/en/entretien/fiche-entretien-69.html> (fecha de acceso: 2 de agosto de 2017).
- 43 Borins, “La persistencia de la innovación...”.

en las motivaciones que conducen a la participación de las entidades y actores en el proceso del certamen objeto de esta investigación, lo que justifica su permanencia desde el año 2011. La legitimidad de las organizaciones convocantes refuerza la propia credibilidad de dicho premio y de las instancias premiadas.

### Aproximación empírica: los premios a la innovación en un contexto internacional

La innovación en los gobiernos es un tema persistente desde mediados de la década de los años noventa del siglo pasado.<sup>38</sup>

A pesar de obstáculos como la ausencia de recursos, de credibilidad o de apoyo necesario para impulsar una innovación, los servidores públicos encuentran y siguen en la búsqueda de nuevas alternativas que permitan generar valor público.<sup>39</sup> A partir de esa inquietud, surgen los premios a la innovación como mecanismos utilizados por las administraciones e instituciones públicas contemporáneas para visibilizar y focalizar experiencias innovadoras replicables.

En el ámbito internacional se identifican tres certámenes de referencia: el *Innovation in American Government Awards* (IAGA),<sup>40</sup> el certamen promovido por la Fundación Getulio Vargas y la Fundación Ford, con el apoyo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social brasileño (FGV-FF-BNDES)<sup>41</sup> y el Premio Helio Beltrão (PHB).<sup>42</sup> En este apartado se destacan las características que se desprenden de los premios de trascendencia internacional, las que sirven como base para la configuración de un modelo o esquema de innovación gubernamental que desarrolla los elementos más puntuales de estos.

El IAGA, fundado en 1986 a partir de una alianza entre la Fundación Ford y la Escuela Kennedy de Gobierno (Harvard), constituye un referente en la región.<sup>43</sup> Entre los principales objetivos del IAGA están el reconocimiento, la promoción y la diseminación tanto de programas innovadores, como de políticas y prácticas con valor para la gestión pública, lo que contribuye a la replicabilidad y al reconocimiento de las mejores prácticas. De

esta forma, se reconoce como rasgo común de este tipo de certamen, que permite visibilizar los esfuerzos estatales por mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y, en consecuencia, recuperar la confianza en la gestión de las instituciones de gobierno.<sup>44</sup> Una muestra del auge que ha tomado el certamen y la fuerza de convocatoria alcanzada es que desde el inicio de este galardón han participado más de 27 000 programas, de los cuales alrededor de 500 iniciativas han recibido financiamiento.<sup>45</sup>

El certamen FGV-FF-BNDES<sup>46</sup> surgió en 1996 y tuvo su última edición en 2005. Su propósito fue estudiar y analizar las experiencias registradas, para de esta manera explotar el potencial de aquellas que estaban contenidas en el banco de datos. Como parte de su convocatoria y, a partir de la colaboración de diversas instituciones, se enviaban estudiantes adscritos a la Fundación para conocer de cerca las experiencias aspirantes al premio. Ello permitió un monitoreo en tiempo real de la efectividad, debilidades y fortalezas de los programas participantes. Aunque no se ha renovado la convocatoria, este certamen brasileño constituye un referente importante en la región y aporta pautas necesarias a considerar para el análisis de este tipo de premios en otros contextos.<sup>47</sup> Derivado de un programa no gubernamental y apoyado por la iniciativa privada, sus objetivos principales fueron identificar y difundir las acciones innovadoras realizadas por los gobiernos subnacionales —dígase municipales, estatales y gobiernos indígenas—, con el propósito de resolver asuntos públicos y responder a las necesidades de la comunidad.<sup>48</sup> Este premio se centró en el fortalecimiento de la administración pública con innovaciones efectivas, en lograr una ciudadanía más inclusiva y en la reducción de la exclusión social y política.

El Premio HB<sup>49</sup> se enmarca en el Programa de Gestión Pública y Ciudadanía de Brasil; es convocado por el Ministerio de Planeación, la Escuela Nacional de Administración Pública y el Instituto del mismo nombre. Los objetivos del galardón, explicados en el sitio web oficial del certamen son: a) incentivar e implementar iniciativas innovadoras en organizaciones de gobierno federal y estatal/distrital, que contribuyan a la mejoría de los servicios públicos; b) difundir soluciones innovadoras que sirvan de inspira-

44 “Innovation in American Government Awards”.

45 “Innovation in American Government Awards”.

46 Portal del Premio Gestión Pública y Ciudadanía: Brasil.

47 Fernando Straface, “Premios a la Innovación Gubernamental: un análisis comparado”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 30 (octubre de 2004): 1-22, disponible en <http://siare.clad.org/revistas/0047323.pdf> (fecha de acceso: 10 de noviembre del 2017).

48 Marta Farah y Peter Spink, “El programa brasileño de Gestión Pública y Ciudadanía”, *Gestión y Política Pública* 1.13 (2004): 209-236, disponible en [http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/5278/1/DOCT2064245\\_ARTICULO\\_6.PDF](http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/5278/1/DOCT2064245_ARTICULO_6.PDF) (fecha de acceso: 2 de septiembre de 2017).

49 Rivera Rosales, “Programa de Gestión Pública...”.

50 “Innovation in American Government Awards”.

51 “Innovation in American Government Awards”.

52 Graham T. Allison, “Modelos conceptuales la crisis de los misiles cubanos. Apéndice. El bloqueo norteamericano a Cuba en ocasiones de la crisis de los misiles cubanos. Un estudio de caso”. En *La Hechura de las Políticas Públicas*, compilado por Luis F. Aguilar Villanueva (México: Miguel Ángel Porrúa, 1992), 119-201.

ción y referencia para otras iniciativas y contribuyan al avance de las capacidades de gobierno, y c) reconocer y valorizar servidores públicos que desarrollen de forma creativa y proactiva sus actividades, en beneficio de interés público.<sup>50</sup>

Este galardón<sup>51</sup> contribuye a repensar actividades cotidianas por medio de pequeñas o grandes innovaciones que generen memoria y replicabilidad, para la mejor gestión de las organizaciones y el fomento de políticas públicas que contribuyan al aumento de calidad de servicios prestados a la población; propicia, además, iniciativas desarrolladas por equipos de funcionarios en actividad, en el Poder ejecutivo federal, provincial y distrital que actúen en la administración directa, autárquica, fundacional, así como en empresas públicas o sociedades de economía mixta.

Los premios mencionados son muestra del interés de las administraciones contemporáneas en alentar este tipo de arreglos institucionales.

De lo anterior, y considerando la relevancia, permanencia e impacto de los premios en la región, se concibió un modelo –visto como mapa conceptual o esquema a partir del criterio de Allison–<sup>52</sup> que muestra elementos a considerarse en certámenes similares cuando se busca un impacto social: el proceso de aplicación de los certámenes, los premios que se entregan, los principales obstáculos a los que se han enfrentado los innovadores, los recursos para medir el impacto, las estrategias para garantizar la replicabilidad de las prácticas premiadas y los requisitos necesarios para la participación en los certámenes.

La sistematización de los premios a la innovación más relevantes de la región, evidencia la existencia áreas de oportunidad de las que se desprenden líneas de aprendizaje para experiencias similares. En tal sentido, destaca: 1) la existencia de formularios detallados que permiten al jurado poseer información más completa de las iniciativas concursantes; 2) la importancia de que las prácticas concursantes deben haberse desarrollado con anterioridad a la presentación en los certámenes, se trata por tanto de prácticas ya consolidadas en el tiempo, lo que hace que sus resultados e impactos sean visibles y medibles, y 3) la pertinencia de realizar una visita a campo por

parte de los miembros del jurado. Esto último facilita la revisión sin intermediarios y permite conocer las opiniones de los innovadores, a partir de entrevistas realizadas en su propio terreno de acción; la posibilidad de contar con contribuciones monetarias como incentivo para el desarrollo de las propias innovaciones.

Como principales obstáculos a las innovaciones, el análisis de los premios referidos arroja la tendencia a la resistencia por parte de la burocracia, ya que las autoridades muchas veces se resisten a facilitar procesos innovadores por la incertidumbre que lleva aparejada; y la carencia de apoyo institucional que conlleva la falta de recursos para que las innovaciones trasciendan el plano de las ideas y se materialicen. Es común, además, la falta de confianza en los jurados, ya que se considera que en ocasiones actúan con parcialidad por razones partidistas.

El impacto de estos arreglos se mide a partir del análisis del número de aplicaciones en los mismos, así como la utilización de las bases de datos que se crean a efectos de publicitar las experiencias concursantes y de contribuir así a la replicabilidad de los mismos, considerando además experiencias focalizadas.

El análisis de certámenes de innovación permitió sistematizar como requisitos para el desarrollo de prácticas innovadoras en la gestión pública, el apoyo de instancias superiores, que permite el fomento y divulgación de prácticas innovadoras y de innovadores; la divulgación y reconocimiento por los medios de comunicación; así como el fomento de reconocimientos monetarios para el fomento de las innovaciones.

**Figura 1. Modelo para Premios a la Innovación en la Gestión Pública**

Aplicación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formularios extensivos y detallados.</li> <li>• Funcionamiento previo de la innovación con resultados concretos, sostenible en el tiempo.</li> <li>• Visita de campo por parte de comités de expertos para constatar en la práctica los programas participantes.</li> <li>• Entrevistas con los jurados para explicar las innovaciones.</li> </ul>
Premios
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos monetarios exclusivos de la iniciativa privada para desarrollar las innovaciones.</li> <li>• Reconocimiento público y divulgación por los medios de comunicación.</li> <li>• Celebración de Premiación donde se presentan oralmente las iniciativas.</li> <li>• Entrega de premios por parte de personalidades públicas para otorgar legitimidad a la entrega.</li> </ul>
Principales obstáculos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resistencia burocrática.</li> <li>• Oposición externa.</li> <li>• Falta de financiamiento y apoyo.</li> <li>• Falta de confianza en el jurado e instituciones convocantes y en la imparcialidad de la entrega.</li> </ul>
Medición del impacto
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de aplicaciones que reciben los programas.</li> <li>• Creación de base de datos.</li> <li>• Estudios de caso (experiencias focalizadas).</li> <li>• Competencia entre las instituciones del sector público.</li> </ul>
Requisitos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo de instancias superiores.</li> <li>• Divulgación e involucramiento de los medios de comunicación.</li> <li>• Incentivos monetarios para el desarrollo de las innovaciones.</li> </ul>

Fuente: Modelo propio basado en clasificación de Straface. Fernando Straface, “Premios a la Innovación Gubernamental: un análisis comparado”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 30 (octubre de 2004), disponible en <http://siare.clad.org/revistas/0047323.pdf> (fecha de acceso: 10 de noviembre del 2017).

El presente artículo se basa en una investigación amplia donde fue analizado el Premio a la Innovación en Transparencia y cuatro experiencias galardonadas en los años 2013, 2014, 2015 y 2016, recibidos en el estado fronterizo de Sonora, México. Esta selección se basa en que la categoría municipal del año 2011 escapa del interés de este trabajo, por poseer tanto el espacio municipal como la categoría donde dichos premios se insertan otras características; mientras que el último galardón recibido en septiembre del año 2017 rebasa los límites temporales de esta investigación.

**Tabla 1. Premios a la Innovación en Transparencia recibidos en Sonora**

Años	Lugar	Iniciativas premiadas	Categorías	Dependencias
2011	Primer lugar	Unidad Municipal de Transparencia	Municipal	Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Municipio de Hermosillo
2013	Primer lugar	Portal Sonora Transparente	Estatal	Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora
2014	Primer lugar	Sistema Electrónico de Compras ISSSTESON	Estatal	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora
2015	Mención honorífica	Portal Bus Sonora	Estatal	Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora
2016	Primer Lugar	Plataforma Electrónica Informática TuObra.mx	Estatal	Gobierno del Estado de Sonora
2017	Primer Lugar	Sistema de Selección Aleatoria de Sustentantes	Estatal	Secretaría de Educación y Cultura de Sonora

Fuente: Elaboración propia.

El enfoque en el que se basa este estudio es cualitativo. Para el análisis de las experiencias premiadas se sigue el método desarrollado por Yin (1994),<sup>53</sup> Hair, Bush y Ortinau<sup>54</sup> y Barzelay,<sup>55</sup> en especial el estudio de casos instrumentales, puesto que este utiliza una experiencia particular como forma de generar una análisis más amplio; es decir, analiza las potencialida-

53 Vid. Robert K. Yin, “Investigación sobre estudios de casos. Diseño y métodos”. En *Applied Social Research Methods Series 2.5*, disponible en <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/YIN%20ROBERT%20.pdf> (fecha de acceso: 3 de abril de 2017).

54 Joseph F. Hair, Robert P. Bush y David J. Ortinau, *Investigación de mercados en un ambiente de información cambiante* (Ciudad de México: McGraw-Hill, 2010).

55 Barzelay, *Atravesando la burocracia*.

des que posee el estudio de caso para considerar propuestas más amplias que parten de estas experiencias individuales.

Las unidades de análisis de la presente investigación, en este caso las cuatro prácticas premiadas con el referido galardón de Innovación en Transparencia, fueron analizadas a través de dos técnicas de investigación: a) la revisión documental, la cual se utilizó como estrategia indagatoria y a partir de esta se analizó la teoría, los estudios prácticos de innovación gubernamental y de transparencia, los lineamientos y bases del Premio; y b) las entrevistas semiestructuradas a los decisores del Premio, es decir, a integrantes de su Comité Técnico y a los actores líderes de las instancias reconocidas. Al respecto, Barzelay<sup>56</sup> considera como fuente determinante para estudiar las prácticas generadas por los casos de estudio el discurso oficial de los programas sociales y la interacción con los actores involucrados porque permite ampliar la perspectiva con la que se analizan estos casos.

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

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

56 Barzelay, *Atravesando la burocracia*.

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

De las entrevistas, en el presente texto solo se emplean las declaraciones que permiten seguir el hilo argumentativo, mientras que la totalidad de lo dicho queda para una redacción más extensa. El análisis de caso destaca las ideas principales; las conclusiones, sin embargo, abarcan elementos de la investigación en su totalidad.

## Innovación y transparencia en Sonora: Análisis de caso

### Contextualización sociopolítica

Distintas organizaciones del gobierno del Estado de Sonora comenzaron a obtener el PIT en el sexenio de Guillermo Padrés Elías (Partido de Acción Nacional), primera administración de alternancia 2009-2015, duramente criticada por actos de corrupción. La racha se ha mantenido en el gobierno 2015-2021, encabezado por Claudia Pavlovich Arellano (Partido Revolucionario Institucional). Por la temporalidad, el proyecto receptor de la mención honorífica fue presentado por la administración del primero, pero obtenido por la administración siguiente: “debido al cambio de administración, y al ser un trabajo originado en la administración de Padrés, salió en los medios, pero no hubo un reconocimiento formal”, comentó Silvia Lomelí.

En términos generales, la administración de Padrés Elías fue relacionada con eventos de corrupción, sin embargo, obtuvo las ya señaladas preseas nacionales. Según el análisis de Martínez Robledos,<sup>57</sup> el asunto es más complejo: el descontento contra el gobierno panista y su derrota electoral en 2015 puede explicarse en la suma de los siguientes acontecimientos: 1) el conflicto con el pueblo Yaqui por el agua, que generó múltiples desencuentros y tensiones entre el pueblo Yaqui, el gobierno del Estado, el gobierno Federal y las instancias jurisdiccionales, y 2) el aumento de impuestos. En

57 Marybel Martínez Robledos, “El triunfo del PRI en Sonora. Proceso electoral 2015”, *El Cotidiano* 193 (septiembre-diciembre de 2015): 37-50, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/325/32541386005.pdf> (fecha de acceso: 13 de septiembre de 2017).



contra de lo comprometido en campaña, el gobierno impuso en 2013 la Contribución al Fortalecimiento Municipal (COMUN), consistente en cobro de 3 % a vehículos con antigüedad no mayor a 10 años sobre el valor facturado; incremento del 15 % en revalidación de placas, impuesto sobre nómina, licencia de conducir, expedición de actas de nacimiento, carta de no antecedentes penales.

Lo sucedido en el primer sexenio liderado por una extracción política diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), es aún materia de análisis. Hacia la segunda mitad del sexenio 2009-2015, muy probablemente como consecuencia de la crisis política vivida, la acción gubernamental generó algunas medidas relacionadas con la transparencia y la participación ciudadana. Como ejemplos: se constituyó un Consejo Ciudadano que propuso una terna para la designación del titular de la Secretaría de la Contraloría<sup>58</sup> y se participó de manera sucesiva en el PIT con excelentes resultados; se declaró 2014 como el ‘Año de la austeridad, transparencia y buen gobierno’, como ideas articuladoras de lo realizado.

58 Peña, *Fortalecer desde la experiencia*.

#### *Análisis de las experiencias ganadoras*

El análisis de las experiencias ganadoras –expresadas en la Tabla 1 de este trabajo– arrojó una serie de elementos que permiten caracterizar el PIT. Si bien lo aquí descrito, puede ser considerado como fallas y criterios a fortalecer por parte de las instancias que promueven y respaldan este arreglo, de ellas derivan las líneas de aprendizaje y el modelo que se concibe parte de esto, coherente a la idea de aprehender no solo de las políticas de éxito. Los actores relacionados con el PIT coincidieron en lo limitado del tiempo para analizar las diversas experiencias y la desventaja de hacerlo a partir de lo dicho por los participantes y no a través del contacto directo con las experiencias concursantes y sus beneficiarios. Cárdenas López,<sup>59</sup> en entrevista, explicó la dinámica del proceso decisorio:

59 Alejandro Cárdenas López, entrevista por los autores. Tarragona, España, 19 de junio de 2017.

No podíamos entrar a las aplicaciones porque tenían contraseña, pero en el formulario te pedían que muestres las utilidades a través de capturas de pantalla, íbamos revisando esas funcionalidades y entrábamos a las páginas para verlos, en algunos casos, pero para evitar hacer trámites falsos. Creo que estaría muy bien que se realizaran pero en aquel momento no se hizo en algunos casos.

Para los participantes, obtener cinco premios seguidos (cuatro veces Primer Lugar, una Mención Honorífica; y una distinción a la capital del Estado) implica un aprendizaje por parte de los funcionarios y actores involucrados acerca de cómo participar y ganar. Esto, a su vez, evidencia la existencia del isomorfismo institucional analizado en páginas anteriores. César Alan Cota Rodríguez,<sup>60</sup> en aquel entonces Director General Jurídico de la Contraloría y uno de los líderes de esta iniciativa junto con un equipo de trabajo multidisciplinario, puntualizó al respecto:

Ese 2011 nos enteramos de que existía el premio a la innovación y nos enteramos porque fuimos a la Semana Nacional de Transparencia y participamos como observadores, allá nacieron las ganas de aspirar a un premio. En el año 2012 inscribimos nuestro 'canal de homologación' y no ganamos, por lo que en el 2013 inscribimos el Portal Sonora Transparente [que resultó ser el primer premio obtenido].

El aprendizaje por parte de las instancias sonorenses participantes, es identificado por Esmirna Gallardo,<sup>61</sup> titular de la Unidad de Transparencia de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Sonora y una de las funcionarias principales a cargo de dos de las iniciativas ganadoras: Portal Sonora Transparente (2013) y Portal Bus Sonora (2015). Ella refiere:

En el 2012 cuando acudimos a la Semana Nacional de Transparencia, nos dimos cuenta de que existía el premio como tal y vimos la dinámica de los premiados, qué trabajos presentaban y decidimos participar al siguiente año,

60 César A. Cota, entrevista por los autores. Sonora, México, 25 de febrero de 2017.

61 Esmirna Gallardo, entrevista por los autores. Sonora, México, 23 de febrero de 2017.

o sea, 2013 con la reingeniería de un portal que ya teníamos pero estaba muy disperso, lo que hicimos fue conglomerar todo en una sola página, adicionar nuevas atracciones para el ciudadano, en un lenguaje adaptable y comprensible para los ciudadanos y concentramos el Portal Sonora Transparente [...] y luego para el 2014 inscribimos otras ventanillas y otro portal relacionado con los gastos de la propia contraloría, pero no ganamos. Para el 2015 se inscribió el Portal Bus Sonora, relacionado con el transporte público, con el que se vuelve a ganar un premio en categoría estatal.

Otro elemento —que evidencia el isomorfismo en el PIT— es el número limitado de participantes y la concurrencia de los mismos; condicionado primero por la carencia de límites en cuanto a la participación de instancias y Estados ya premiados y, segundo, por la búsqueda de legitimidad que genera ganar este certamen. Haydeé Pérez Garrido, Directora de Fundar, Centro de Análisis e Investigación y miembro del Jurado del Premio a la Innovación en Transparencia en el año 2015, señala:

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

La configuración crítica sobre el número de participantes se suma a otra cuestión de relevancia con respecto al PIT: la imparcialidad institucional. En el proceso de 2016, por ejemplo, se designó como miembro del Jurado a una prima directa de la Gobernadora del Estado de Sonora. Si bien, la “prima de la Gobernadora, al comienzo de las reuniones con el Comité Técnico, declaró su parentesco y pidió no tener nada que ver en las votaciones relacionada con ese Estado para evitar conflicto de intereses”<sup>62</sup> no se

62 Guillermo Noriega, entrevista por los autores. Sonora, México, 7 de marzo del 2017.

identifican protocolos para identificar y evitar conflictos de intereses (más allá de la voluntad de los participantes). En esa misma ocasión fungió como miembro del Jurado Guillermo Noriega Esparza<sup>63</sup> —conocido activista crítico del sexenio del panista Guillermo Padrés e integrante del Equipo de Transición hacia el gobierno de Pavlovich Arellano— quien en 2014, cuando se otorgó el Primer lugar en la categoría estatal por el Sistema de Compras del ISSSTESON, escribió una columna periodística criticando fuertemente la validez del Premio a la Innovación.<sup>64</sup> Dos años después, aceptó su designación como miembro del Jurado.

En el análisis realizado, es claro el beneficio obtenido por los altos mandos aun cuando los desarrollos corren bajo la responsabilidad de funcionarios de segundo o hasta tercer nivel. Si bien los funcionarios a cargo de los proyectos participantes son invitados a la premiación, son los titulares del Poder Ejecutivo quienes aparecen en los medios y, en más de una ocasión, en la propia gala de premiación en la palestra para recibir el galardón. Cota Rodríguez recuerda: “nosotros nos quedamos abajo mirando [...] el reconocimiento no fue expreso, pero es justificable por la labor que realiza un gobernador”.

Al respecto Noriega Esparza<sup>65</sup> refiere:

El hecho de que si los gobernadores siguen abusando de este premio, tratando de confundir a la ciudadanía con lo que es ganar un premio, si siguen confundiendo eso, el premio terminaría desprestigiado completamente. Me molesta que se utilicen estos premios como un escudo, como pretexto para no rendir cuentas.

Y agrega:

Solo ha pasado un año y medio de la gobernadora, todavía ni siquiera tiene cuestionamientos serios en cuanto a la probidad de los recursos públicos, no sabemos si ese va a ser su escudo llegado el momento, pero si mañana se des-

63 Noriega, entrevista, 7 de marzo del 2017.

64 Véase, para mayor referencia, Guillermo Noriega, “El fin de un premio”, Red por la Rendición de Cuentas, 3 de octubre de 2014, disponible en <http://rendiciondecuentas.org.mx/el-fin-de-un-premio/> (fecha de acceso: 12 de abril de 2017). Primero fue publicado en medios de Sonora y replicado en Red por la Rendición de Cuentas.

65 Noriega, entrevista, 7 de marzo del 2017.

cubre algún fraude en la obra pública va a decir: 'Claro que no, somos el primer lugar en transparencia por una aplicación que transparenta la obra pública'.

66 Gallardo, entrevista, 23 de febrero de 2017.

Sobre los motivos para participar, Esmirna Gallardo<sup>66</sup> comparte que, desde su perspectiva, fueron:

Recibir el premio, que el Estado luzca a nivel nacional y que tenga esa presencia en un evento nacional enfocado en transparencia, otro tipo de incentivo no lo hay aparte del 'gracias por haber colaborado' y la satisfacción que queda como servidor público de haber puesto un granito de arena.

67 Roberto Martínez Yllescas, entrevista por los autores. Sonora, México, 11 de mayo de 2017.

Sobre el impacto y la necesidad de este tipo de certamen, Martínez Yllescas<sup>67</sup> considera:

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

Las experiencias sonorenses galardonadas con el PIT son el producto de un trabajo continuo de las instituciones que las han desarrollado, independientemente de su participación en el certamen. A criterio de los funcionarios encargados de dichas instituciones, constituye un catalizador impor-

tante para visibilizar el trabajo realizado en materia de transparencia. Un certamen como este ha trascendido por la legitimidad que posee y, a la vez, otorga a las prácticas ganadoras.

El análisis realizado muestra que es necesario conciliar criterios de imparcialidad y robustecer el proceso de participación, selección y premiación en el certamen de referencia, lo que evitaría que este tipo de certámenes sean utilizados como “cortina de humo” para desviar la atención de los ciudadanos hacia el verdadero accionar de las administraciones. Si bien la sinergia entre innovación gubernamental y transparencia puede ser lograda a partir de este tipo de estrategias, se hace necesario depurar y actualizar las bases de participación del PIT, además del seguimiento y replicabilidad de las prácticas exitosas en el entorno nacional y al interior de los gobiernos; esto con el fin de lograr un verdadero impacto y justificar la existencia de estos certámenes en la región.

Una de las hipótesis aquí planteadas es que, a pesar de las experiencias premiadas en Sonora en materia de transparencia, no se evidencia un impacto de estas prácticas en la gestión pública sonorenses. Las métricas expuestas a continuación contribuyen a comprobarla. Si bien se carece de métricas constantes en el tiempo en materia de transparencia, a partir de las cuales evidenciar lo anterior, un análisis de varias métricas que varían en cuanto a periodo de realización e instituciones convocantes, permite tener un criterio más sólido con respecto a la posición de Sonora en materia de transparencia.

De acuerdo con la medición realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) denominada ‘Métrica’,<sup>68</sup> en la más reciente medición del año 2014, Sonora estaría en el 12avo lugar, destacando en la dimensión de usuario simulado (que analiza todo el proceso al cual se enfrenta el ciudadano que requiere alguna información y visualiza la experiencia de los ciudadanos a la hora de acceder a la información pública y las características de las respuestas que recibe) donde se obtuvo un segundo lugar, y en normatividad, donde obtuvo el primer lugar. En todo lo demás que captura esta medición, Sonora se ubica en media tabla.

68 COMAIP-CIDE, “Métrica de la transparencia 2014”, 4 de diciembre de 2014, disponible en [www.metricadetransparencia.cide.edu/descargar.php?file=-BoletinMetrica\(141104\).pdf](http://www.metricadetransparencia.cide.edu/descargar.php?file=-BoletinMetrica(141104).pdf) (fecha de acceso: 5 de octubre de 2017).

- 69 IDAIM, “Resultados IDAIM 2015”, disponible en <http://idaim.org.mx/data/cuadernillo2015.pdf> (fecha de acceso: 2 de septiembre de 2017).
- 70 “Conoce los resultados de las evaluaciones realizadas a cada OGDAI en 2016”, INOGDAI, disponible en <https://inogdai.org/#!/mapa?indice=2016&estado=nacional> (fecha de acceso: 2 de septiembre de 2017).
- 71 “Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativa (ITDIF), 2016. Resumen Ejecutivo”, *Transparencia Fiscal*, disponible en [http://transparenciainformacionfiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciainformacionfiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Resumen\\_ITDIF\\_2016.pdf](http://transparenciainformacionfiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciainformacionfiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Resumen_ITDIF_2016.pdf) (fecha de acceso: 2 de septiembre de 2017).
- 72 Manuel Guadarrama, “Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE) 2015”, IMCO, disponible en [https://imco.org.mx/banner\\_es/indice-de-informacion-presupuestal-estatal-iipe-2015/](https://imco.org.mx/banner_es/indice-de-informacion-presupuestal-estatal-iipe-2015/) (fecha de acceso: 2 de septiembre de 2017).
- 73 Impunidad Cero, “Coeficiente TAI 2017. Transparencia, Anticorrupción, Impunidad Cero”, *Transparencia Mexicana*, disponible en <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Informe-Ejecutivo-TAI-2017.pdf> (fecha de acceso: 2 de septiembre de 2017).

En la perspectiva normativa, antes de la reforma de 2016, se encuentran otros dos instrumentos que ubican la situación de la entidad en estudio: el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM)<sup>69</sup> y el Índice Nacional de Organismos garantes de Derecho de Acceso a la Información (INOGDAI).<sup>70</sup> En el primero, Sonora ocupa el lugar número 20 con un promedio considerado como reprobatorio 74. Por otra parte, publicado en 2016, el INOGDAI ubica a Sonora en el lugar 22.

En otras mediciones que se hacen sobre temas concretos, Sonora muestra algunas áreas de oportunidad. En los resultados del 2016 en el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (ITDIF),<sup>71</sup> realizado por la consultora ‘regional’, por ejemplo, Sonora se encuentra dentro de los ocho lugares con menos calificación. Este estudio, realizado a lo largo de 15 años, revisa la información de la gestión financiera y su debida publicación en portales electrónicos oficiales. Contrastan estos datos con los del Índice de Información Presupuestal Estatal 2015 (IIPE),<sup>72</sup> donde Sonora alcanzó el número 9 a nivel nacional, con 91 puntos. Este Índice mide la calidad de la información presupuestal de las entidades federativas y analiza el cumplimiento de las obligaciones de la contabilidad del gobierno, con el fin de eliminar cualquier vestigio de opacidad, al ser la transparencia presupuestal uno de los elementos que más trasciende en la seguridad y la calidad de vida de los ciudadanos mexicanos, y la que por ende más exige actualmente la ciudadanía. Este índice se convierte en mecanismo efectivo para lograr en alguna medida la confianza del ciudadano con los funcionarios y el aparato gubernamental en general.

La métrica más actualizada respecto a Transparencia es el Coeficiente TAI,<sup>73</sup> realizado por Transparencia Mexicana e Impunidad Cero del año 2017. Este recurso integra los esfuerzos de las organizaciones especialistas en transparencia, anticorrupción y combate a la impunidad, las que se convierten en dimensiones de análisis y en los ejes centrales del instrumento. Dicho Coeficiente constituye una herramienta fundamental para realizar una mirada integral acerca de los tres ejes centrales sobre los que versa su aná-

lisis: transparencia, corrupción e impunidad del Estado de Sonora. El fundamento que justifica el análisis de los tres puntos referidos radica en que

la transparencia, implementada de forma aislada, no puede ejercer su función de prevenir la corrupción y asegurar la acción de la justicia, por lo que los tres ejes de análisis de la métrica, deben ser atendidos de forma coordinada y conjunta.<sup>74</sup>

74 Impunidad Cero, “Coeficiente TAI 2017...”.

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

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

La anticorrupción es medida a partir de la tasa de prevalencia de la corrupción del año 2015 de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la que estima el número de víctimas de corrupción por cada 100 000 habitantes de trámites y servicios públicos.<sup>75</sup>

75 Impunidad Cero, “Coeficiente TAI 2017...”.

Mientras, la impunidad es analizada a partir del índice Global de Impunidad México 2016, el cual constituye un índice agregado con 19 variables, elaborado por la Universidad de las Américas de Puebla (UDLAP). Dicho índice considera tres puntos: la disponibilidad de recursos materiales y humanos de los sistemas de seguridad y justicia, su funcionalidad y la cifra negra.<sup>76</sup>

76 Impunidad Cero, “Coeficiente TAI 2017...”.

Este coeficiente a nivel nacional es de 59 unidades de un máximo posible de 100, lo que significa que a mayor valor peor desempeño; es decir, “el



promedio nacional es de 60.59 % parecido al peor escenario posible. Por variables, el país es 84.04 tan opaco como Querétaro; 62.66 % tan corrupto como Morelos y 88 % tan impune como Quintana Roo”, debido a que estos Estados son los de desempeño más bajo en cada uno de los indicadores.<sup>77</sup>

77 Impunidad Cero, “Coeficiente TAI 2017...”.

En la medición de la opacidad —o ausencia de transparencia— por entidad, el Estado mejor evaluado por la métrica del Gobierno Abierto 2017 es Ciudad de México, con 67.43 unidades en la escala TAI. La entidad peor evaluada es Querétaro. En este aspecto, el nivel de opacidad promedio es 84.75 y tiene una desviación estándar de 6.91 unidades. En este rubro Sonora ocupa el octavo lugar, siendo el rubro que más afecta su calificación con 79.78 unidades, solo mejor calificado que Coahuila y peor que Sinaloa.<sup>78</sup>

78 Impunidad Cero, “Coeficiente TAI 2017...”.

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

En impunidad por entidad, la mejor evaluada por el Índice Global de Impunidad 2016 es Campeche, con 61.64 unidades en la escala TAI. La entidad peor evaluada es Quintana Roo con un nivel de impunidad promedio de 89.76 y una desviación estándar de 9.41 unidades. Sonora, en este sentido, alcanza el número cinco de la métrica, con 76.24 unidades.<sup>79</sup>

79 Impunidad Cero, “Coeficiente TAI 2017...”.

Todas las métricas anteriormente analizadas sirven para conformar el Coeficiente TAI 2017, en el cual la entidad mejor evaluada es Nayarit con 38.85 unidades, mientras que la peor es Morelos con 84.65 unidades. El Coeficiente TAI 2017 promedio, a nivel nacional, es igual a 59.25, y tiene una desviación estándar de 11.66 unidades. Sonora ocupa el lugar número 13 por entidad.

Se evidencia, con las diferentes métricas referidas, que Sonora no cuenta con resultados palpables y medibles en materia de transparencia, que constaten un real impacto en la sociedad y administración sonorenses y que per-

mitan reconocer un impacto positivo generado por el PIT. Si bien el premio no enarbola en sí la transparencia –sino la innovación y las nuevas formas de hacer en la gestión pública– a largo plazo tanta replicabilidad de galardones, debe mostrar indicios de cambios y esos cambios no pueden ser otros que una sociedad más transparente.

## Conclusiones, hallazgos y recomendaciones

La investigación que precede este artículo se centró en la problemática de que si bien el estado fronterizo de Sonora (México) cuenta con una especie de ‘tradición’, derivada del isomorfismo institucional –analizado como categoría teórica– de obtener el PIT en seis ocasiones (al año 2017), son pocos los estudios o análisis que aporten respuestas sobre el impacto de las prácticas premiadas: se desconoce qué tan útil es propiciar un certamen de esa magnitud y cuál es el verdadero impacto en la gestión pública –en el caso sonorense analizado– de las prácticas premiadas.

Como guía para este trabajo se planteó como tácita la pregunta de investigación: ¿cuáles podrían ser las razones de que los resultados de esos premios no se han expresado en cambios sustantivos de la gestión pública en las instituciones y ámbitos que las han suscitado? En general, de acuerdo con lo observado, la ausencia de cambios sustantivos perceptibles se debe a carencias y fallos en la convocatoria del certamen, así como en la aplicación al certamen por parte de las instituciones sonorenses participantes. El primer factor que contribuye negativamente a la falta de impacto es la ausencia de una métrica confiable y estable en el tiempo de la transparencia, que permita visualizar el impacto que ha tenido la existencia de este tipo de certámenes y, más aun, de instancias y productos ganadores en la gestión pública sonorense.

El segundo factor es producto de la falta de sistematización y control tanto por parte tanto de las instancias organizadoras del PIT como de las instancias ganadoras: no se percibe un real control de la utilidad, continuidad, resultados e impacto de las prácticas premiadas, ni durante el certamen ni después del mismo. Frente a esta ausencia, se rompe el esquema de apren-

dizaje de buenas prácticas, tan necesario en la gestión pública mexicana, lo que propicia el desconocimiento por parte de los funcionarios del Estado y de los propios ciudadanos de las nuevas formas de gestión de la transparencia. Lo anterior parte de un tercer factor que es la configuración del certamen: el PIT limita los tiempos para el análisis de las propuestas, lo que impide a los miembros del jurado deliberar con mayor conocimiento acerca de los proyectos concursantes.

Un proceso decisorio más cuidadoso es necesario: durante el proceso de selección, el Jurado del Premio determina las iniciativas ganadoras a partir de la configuración como usuario simulado, sin constatar en la práctica el impacto real de las iniciativas ganadoras.

Elementos como la imparcialidad, que eviten cuestionamientos del mismo, son prioritarios. A ello se suma, la necesidad de que el Jurado cuente con más tiempo para evidenciar de manera objetiva las utilidades y capacidades de los proyectos concursantes: la innovación, en la mayoría de los casos ganadores ligada al aprovechamiento tecnológico, requiere de tiempo y procesos coordinados que todavía escapan de la valoración que puede hacerse en el tiempo dado para el análisis de las propuestas.

A partir de las entrevistas realizadas, se puede concluir que existen fallos en la configuración y comprobación de los proyectos concursantes, pues constituye un reto entrar como usuario simulado a los sistemas y a algunos programas y verlos funcionar, y por lo mismo medir su utilidad. El impacto de los programas concursantes se mide a partir de lo que estipulan los responsables de las iniciativas concursantes en un cuestionario confeccionado para tales efectos y no a partir de una verificación bajo la responsabilidad de terceros.

Desde una perspectiva crítica, estamos frente al aprovechamiento de la transparencia y la innovación, a partir de un premio, para la legitimidad del gobierno. Fuera de eso no pueden identificarse, salvo por lo dicho por los participantes al momento de contestar el cuestionario de aplicación, impactos o resultados a favor de la comunidad y/o la administración pública en su conjunto.

A partir del PIT, se evidencian dos vertientes de la legitimidad institucional: una, la que deriva del propio certamen, al ser convocado por instituciones de renombre nacional e internacional; otra, la que reciben las iniciativas ganadoras, lo que propicia que en las galas de premiación correspondiente se priorice a los titulares del Ejecutivo y autoridades en las diferentes instancias: se vuelven (o siempre lo fueron) eventos políticos. Frente a esto, los operadores dentro de las organizaciones públicas carecen frecuentemente de incentivos para seguir innovando en materia de transparencia e, incluso, para perfeccionar los proyectos ganadores; el reconocimiento hacia estos protagonistas es casi nulo, no hay compensación monetaria ni por parte de las organizaciones convocantes ni por parte de las propias dependencias estatales para poner en práctica los premios.

La legitimidad que garantiza certámenes de este tipo es utilizada por los funcionarios como “cortina de humo” –según refieren coloquialmente los entrevistados– para desarrollar propaganda institucional y “demostrar” ante la ciudadanía que la transparencia y la innovación están entre sus intereses.

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

El recorrido realizado en la investigación que precede este escrito permite la formulación de las siguientes recomendaciones:

La primera se relaciona con el momento de la aplicación o solicitud de participación. En este rubro, deben fortalecerse las estrategias de convocatoria; es decir, tanto el certamen como las bases del premio deben ser más difundidas, no solo entre el sector público sino también entre la ciudadanía, considerando las diferentes categorías del mismo. Esta acción podría contribuir a lograr una participación activa de los gobernados en la creación de estrategias innovadoras de transparencia.

La segunda recomendación es la de establecer límites de participación. Se identifica la práctica de compartir estrategias ‘para ganar’, haciendo que el

fin de participar sea la obtención del premio, quedando en segundo término el desarrollo de prácticas innovadoras.

Una tercera recomendación es no limitar a un llenado de formularios extensos y detallados en internet, que si bien ayudan en la comprensión de los programas concursantes, no permiten comprender su funcionamiento en toda su magnitud. Lo que se necesita son mecanismos ciertos y definidos para verificar la información y observarla en un tiempo amplio.

Un segundo grupo de sugerencias va orientado al evento en el que se otorga el PIT. Al respecto, se considera pertinente que se establezcan límites de utilización del certamen: buscar mecanismos para que el PIT no sea empleado políticamente.

Otra categoría válida de perfeccionamiento del PIT se relaciona con el Proceso de Selección del Jurado, que posee una de las funciones principales del certamen. Si bien durante el trabajo se constató que sus miembros provienen de organizaciones legitimadas y reconocidas en la sociedad mexicana, las personas que participan no representan necesariamente a esas organizaciones.

El periodo de tiempo de selección es otro elemento a considerar. Dos días pueden ser insuficientes para un proceso de selección que abarca numerosas iniciativas y, más aun, cuando deberían considerarse estas en la práctica. Lo anterior conlleva a recomendar igualmente, el análisis por parte de los miembros del jurado de la totalidad de los proyectos participantes, esto como forma de alentar el debate y el conocimiento pleno de todos los programas, lo que puede resultar enriquecedor.

El impacto del PIT resulta otro factor a fortalecer. La carencia de supervisión y seguimiento del desarrollo e impacto de los proyectos premiados por parte de las instituciones convocantes y de las dependencias o entidades que las respaldan, obliga a tomar cartas en el asunto. De lo anterior, deriva la necesidad de revisión de las iniciativas una vez premiadas; o sea, que además de poseer un periodo determinado de funcionamiento y desarrollo al momento de participar en el certamen, no se deje de lado el control de los mismos, orientado hacia la búsqueda de replicabilidad en el territorio

nacional. Otro planteamiento debe considerar la configuración de una base de datos actualizada, que sirva como referente académico y como incubadora de estrategias para las instituciones públicas, funcionarios, organizaciones no gubernamentales y ciudadanía en general.

La voluntad por promover estrategias que fomenten prácticas democráticas y transparentes por parte de la gestión pública mexicana, se evidencia a partir del certamen aquí analizado. Si bien el Premio a la Innovación en Transparencia pareciera ser el mecanismo idóneo para fomentar el binomio innovación-transparencia, su análisis a partir del estudio de cuatro prácticas galardonadas en el estado fronterizo de Sonora, denota el proceso de aprendizaje que se deriva de políticas públicas defectuosas o del fracaso de las mismas, a las que se refiere Goodin (2003). Por estas razones, un estudio del mismo no debería pasar desapercibido a los ojos de convocantes y organizadores.

