

INNOVACIÓN



# Impulsando la Innovación en México:

Experiencias y lecciones  
de la iniciativa de Agentes  
de Innovación Nacional<sub>1</sub>

*Por Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge  
Laguna y Cynthia L. Michel*



02

## RESUMEN

En junio de 2014, la Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN) de la Oficina de la Presidencia del Gobierno de México puso en marcha la iniciativa “Agentes de Innovación Nacional” (AIN), con el objetivo de impulsar la innovación gubernamental en cinco áreas de política pública prioritarias de la *Estrategia Digital Nacional* y el *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*: salud, educación, seguridad ciudadana, fomento económico y gobierno cercano y moderno. ¿Cuáles fueron las características de este proyecto? ¿Cuáles fueron sus alcances y limitaciones? ¿Qué lecciones podríamos obtener de esta experiencia innovadora? En este texto presentamos los resultados de la iniciativa, los cuales fueron obtenidos tras haberle dado seguimiento puntual a la iniciativa y sus cinco proyectos específicos durante más de un año.

01

Palabras clave: Innovación, *design thinking*, gobierno digital, evaluación, México

*In June 2014, the National Digital Strategy Coordination (NDSC) of the Office of the President of the Mexican Government introduced the “Agentes de Innovación Nacional” (National Innovation Agents), aimed at advancing government innovation in five public policy areas deemed to be a priority for the National Digital Strategy and the Program for a Closer and Modern Government, 2013-2018: health, education, public security, economic promotion, and closer and modern government. What were the program’s main features? What were its achievements and limitations? What lessons could we draw from this innovative experience? In this paper, we present the initiative’s results, which have been produced after following up on the initiative and its five specific projects throughout more than a year.*

*Keywords: Innovation, design thinking, digital government, evaluation, Mexico*

## INTRODUCCIÓN

En junio de 2014, la Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN) de la Oficina de la Presidencia del Gobierno de México puso en marcha la iniciativa “Agentes de Innovación Nacional” (AIN).

Esta interesante propuesta buscó impulsar la innovación gubernamental por medio de un conjunto de herramientas novedosas en sí mismas. Inspirado en proyectos similares como los *Presidential Innovation Fellows* del gobierno norteamericano y otros desarrollos internacionales en la materia (Browne y Osborne, 2013; OCDE, 2015), AIN planteó la creación de cinco grupos de trabajo enfocados en proponer soluciones innovadoras a problemas existentes en cinco áreas de política pública prioritarias para el gobierno federal, según la *Estrategia Digital Nacional* y el *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018* (Estrategia Digital Nacional, 2014; Diario Oficial de la Federación, 2013): salud, educación, seguridad ciudadana, fomento económico y gobierno cercano y moderno. ¿Cuáles fueron las características de este proyecto? ¿Cuáles fueron sus alcances y limitaciones? ¿Qué lecciones podríamos obtener de esta experiencia innovadora? Aquí ofrecemos algunas breves respuestas, pero invitamos a los lectores interesados a que obtengan más detalles en el reporte final que preparamos con base en numerosas entrevistas con los principales actores involucrados y el seguimiento puntual por más de un año a la iniciativa y sus cinco proyectos específicos (Cejudo, Dussauge y Michel, 2015).

## 1. AGENTES DE INNOVACIÓN NACIONAL: UNA PROPUESTA INNOVADORA

AIN surgió de una doble preocupación: la limitada eficiencia y eficacia con la que se llevan a cabo los procesos gubernamentales, lo cual afecta su relación con los ciudadanos; y la ausencia de espacios para que los servidores públicos puedan arriesgarse a innovar, sin preocuparse por posibles equivocaciones. La CEDN, oficina del gobierno federal encargada de impulsar el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en los procesos y servicios públicos, consideró que un proyecto como AIN podría ser una buena forma de enfrentar esta situación.

AIN se basó en una lógica causal interesante e innovadora en sí misma. Para atender los problemas antes descritos, se contempló el uso de varios instrumentos que hoy en día circulan en las discusiones sobre innovación pública. Primero, se integraron cinco grupos

de trabajo formados por: a) “agentes internos”, es decir servidores públicos de la institución participante; b) “agentes externos”, es decir expertos en el tema de política pública específico sin vínculos con el gobierno; y c) “desarrolladores tecnológicos”, es decir expertos en el diseño y uso de TICs. La idea era crear equipos sólidos, expertos en su tema, que a la vez fueran capaces de “pensar fuera de la caja” e integrar nuevas propuestas con una base tecnológica funcional.

Segundo, se programaron una serie de etapas periódicas, para ir dando seguimiento general a los cinco proyectos pero sin forzar el desarrollo específico de cada uno. Aquí cabe resaltar que la CEDN propuso como metodología de trabajo el enfoque de *Design Thinking*, que supone conocer a fondo las necesidades de los usuarios de los servicios públicos por mejorar, para luego diseñar una solución que realmente se ajuste a sus preocupaciones e intereses. De esta forma, se planteó que a lo largo de más o menos un año los cinco equipos de agentes deberían pasar por las siguientes etapas:

- a. Definición del problema e ideación. Los agentes y el desarrollador tecnológico, con el apoyo del facilitador de *Public Works*, delimitarían el problema a atender. Para ello, realizarían trabajo de campo para “generar empatía” con los usuarios potenciales e identificar sus necesidades. Además, los agentes idearían múltiples soluciones posibles y evaluarían los riesgos de cada una.
- b. Fase de creación de prototipos y de pruebas. Los equipos explorarían las posibles soluciones generadas en la etapa anterior y desarrollarían prototipos simples para probarlos con los ciudadanos y otros usuarios potenciales. Al final de esta fase, los equipos tendrían los elementos para seleccionar la mejor solución y posteriormente desarrollarla.
- c. Desarrollo de la innovación. Durante esta fase, el equipo se apoyaría en el desarrollador para construir la base tecnológica de la innovación, manteniendo reuniones semanales de seguimiento.
- d. Fase de transición. Durante esta etapa se llevaría a cabo la documentación de la tecnología y la capacitación del personal que quedaría a su cargo, a fin de que la institución gubernamental para la que fue desarrollada la innovación pudiera continuar con su administración y mantenimiento, así como “escalarla” (extenderla a otras).

Tercero, la CEDN contempló apoyar financieramente a los cinco equipos, de forma que pudieran contar con recursos para contratar personal adicional según lo fueran considerando pertinente.

Finalmente, para apoyar los trabajos de los equipos y el desarrollo general de la iniciativa, la CEDN ofreció brindar recursos (infraestructura y apoyo político) de acuerdo con los requerimientos de cada equipo. Además, contrató a una facilitadora de *Public Works* (organización afiliada a la *d.school* de la Universidad de Stanford), para dar capacitación a los agentes en el tema de *Design Thinking* y además apoyarles en sus procesos de definición de problemas e “ideación”. Por otra parte, con el apoyo financiero de *Omydiar Network* y la *William and Flora Hewlett Foundation*, la CEDN invitó al Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE y a la organización social *Reboot* a que evaluaran y documentaran, respectivamente, el proyecto.

Así, con base en estos instrumentos, la CEDN esperaba proveer a los cinco equipos de agentes las condiciones necesarias para diseñar soluciones innovadoras, que pudieran llegar a resolver problemas públicos concretos con el apoyo de TICs. Como en todo proyecto innovador, la CEDN sabía que los resultados serían variables y que el éxito no necesariamente estaría asegurado en todos los casos. ¿Qué fue lo que finalmente sucedió en las cinco experiencias?

Figura 1  
Lógica Causal de AIN



Fuente: Elaboración propia.

## 2. CINCO EXPERIENCIAS INNOVADORAS, CINCO RESULTADOS DISTINTOS

Como ya se ha mencionado, AIN contó con la participación de cinco instituciones gubernamentales que representaron a cada una de las áreas prioritarias de la EDN: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Transformación Gubernamental); el Instituto Nacional del Emprendedor (que forma parte de la Secretaría de Economía, para Economía Digital); la Secretaría de Educación Pública (Educación de Calidad); el Instituto Mexicano del Seguro Social (Salud Universal Efectiva); y Secretaría de Gobernación (Seguridad Ciudadana). El siguiente cuadro resume las características principales de cada una de estas propuestas innovadoras, las preguntas que les guiaron, los prototipos desarrollados en cada caso y lo que los equipos esperaban lograr con los mismos.

**Tabla 1**  
**Proyectos de Agentes de Innovación**

Objetivo EDN	Dependencia del agente interno	Pregunta que orienta la innovación	Producto de Innovación	
			<i>Prototipo</i>	<i>Expectativa de cambio, según los equipos</i>
<i>Seguridad ciudadana</i>	Secretaría de Gobernación	¿Cómo podemos involucrar a la ciudadanía en la prevención de la violencia?	Réplica del modelo del Centro de Integración Ciudadana (CIC) en un estado de la república, que consiste en una plataforma tecnológica que recibe y difunde reportes ciudadanos vía <i>Twitter</i> , correo electrónico, <i>app</i> móvil, SMS y página <i>web</i> sobre temas de vialidad, seguridad, servicios públicos y emergencias.	Mayor participación ciudadana en las acciones de prevención de la violencia social.
<i>Economía digital</i>	Instituto Nacional del Emprendedor	¿Cómo podemos crear un sistema para el fondo emprendedor que facilite y transparente el proceso para los emprendedores mexicanos?	Rediseño de los procesos de colocación de proyectos, evaluación y ministración de recursos del sistema emprendedor, así como la plataforma tecnológica asociada al mismo.	Mayor transparencia en los procesos de colocación de proyectos, evaluación y ministración de recursos, y mejor comunicación con los solicitantes.
<i>Salud universal y efectiva</i>	Instituto Mexicano del Seguro Social	¿Cómo a través de la innovación social podemos acercar los servicios del IMSS al ciudadano?	App con tres secciones dirigidas a las mujeres embarazadas: 1) información sobre el desarrollo de su embarazo; 2) seguimiento a sus consultas conforme a la guía clínica del IMSS, y 3) trámite de su incapacidad.	Mejor calidad en la atención de las mujeres embarazadas: mujeres empoderadas y centros médicos menos saturados.
<i>Educación de calidad</i>	Secretaría de Educación Pública	¿Cómo podemos repensar la educación a distancia a partir de nuevas herramientas tecnológicas?	Plataforma tecnológica con 7 áreas de habilidades socioemocionales, 21 videos y contenido interactivo, más una herramienta de autoevaluación para las diversas áreas cubiertas, relacionadas con las causas de la deserción.	Menor deserción de los jóvenes, pues se motivan para continuar con su educación, desarrollan competencias socioemocionales y cuentan con información relevante para construir su futuro profesional.
<i>Transformación gubernamental</i>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	¿Cómo podemos integrar la satisfacción sobre los programas presupuestarios y recibir retroalimentación de los beneficiarios para la evaluación de su desempeño?	Una plataforma electrónica que consta de una metodología (sugerida) para recabar y concentrar la percepción ciudadana sobre las políticas públicas de las que son beneficiarios.	Inclusión de la percepción de los beneficiarios en las evaluaciones de los programas.

Fuente: elaboración propia.

Nuestro reporte describe con detalle las cinco experiencias, sus desarrollos, logros y limitaciones, pero aquí valdría resaltar que obviamente los grados de éxito fueron muy diversos en cada caso. En algunos, como en la experiencia del sector salud, las cosas marcharon casi según lo planeado, con equipos bien integrados, cuyos trabajos siguieron la metodología del *Design Thinking* y que llegaron a diseñar productos no sólo innovadores sino potencialmente útiles. En otros, como el de seguridad ciudadana o economía digital, los equipos funcionaron bien y produjeron soluciones interesantes. Sin embargo, en estos casos resulta difícil aseverar que los mismos resultaron de los procesos de innovación enmarcados en AIN, pues en ambas experiencias existían ya relaciones y programas de trabajo previos entre actores públicos y consultores externos. Por último, en casos como los de transformación gubernamental o educación de calidad, los equipos enfrentaron procesos complicados ya fuera por cambios en sus integrantes, por falta de apoyo interno o porque nunca resultó claro el vínculo entre el problema a tratar, las necesidades de los usuarios del servicio público en cuestión y las contribuciones potenciales de la solución propuesta.

### 3. LOS LÍMITES DE LA INNOVACIÓN: IMPLEMENTACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, IMPLEMENTACIÓN

La iniciativa de AIN, como se ha dicho, tuvo resultados variables en sus distintos proyectos y, por lo tanto, difícilmente podría afirmarse que alcanzó todos los objetivos que se planteó. ¿Por qué? La respuesta rápida tiene que ver con el viejo tema de la implementación, pues cualquier plan o proyecto necesariamente encuentra complicaciones al ponerse en marcha. En esta experiencia en particular, podríamos decir que se enfrentó con situaciones problemáticas tanto en la aplicación de sus instrumentos, como en sus procesos y productos finales.

La selección de los agentes, por ejemplo, en algunos casos no llegó a cumplir con los criterios originalmente deseados: los funcionarios no tuvieron la capacidad para tomar decisiones dentro de su área que permitiera garantizar la buena marcha de su proyecto. La asesoría provista en materia de la metodología de *Design Thinking* no fue del todo exitosa porque fue muy breve y porque la facilitadora involucrada no contaba con el conocimiento necesario de la burocracia mexicana para entender a cabalidad las dificultades enfrentadas por los agentes, entre otras cosas. Las sesiones de mentoría tampoco llegaron a ser del todo útiles, pues los expertos involucrados eran más figuras públicas que conocedores de las áreas de política pública pertinentes. Por diversas complicaciones burocráticas, los recursos económicos prometidos al momento de lanzar AIN nunca fueron entregados a los equipos, lo cual afectó tanto el compromiso de algunos participantes, como los procesos de contratación de miembros adicionales. Finalmente, la CEDN tenía un papel central como

patrocinadora y sobre todo como coordinadora de la iniciativa, pero su rol se fue desdibujando conforme avanzó AIN debido a cambios en sus propios equipos y crecientes cargas de trabajo (esperables dada su ubicación en la oficina presidencial).

#### **4. LECCIONES PARA FUTUROS PROYECTOS INNOVADORES. A MANERA DE CONCLUSIONES**

La iniciativa de AIN ha sido un esfuerzo interesante e innovador en sí mismo. Además, ha sido una experiencia valiosa que nos permite obtener algunas lecciones potencialmente útiles para el desarrollo de esfuerzos de innovación pública similares. En términos concretos, ¿Qué lecciones concretas podríamos poner sobre la mesa?

1. *La definición del problema a atender.* Los problemas deben construirse a partir de necesidades reales de los ciudadanos. El proceso de definición del problema debe ser también parte de la co-creación, no debe ser impuesto por ninguna de las partes y debe ser relevante para la institución involucrada.
2. *Expectativas claras.* Es fundamental que todos los actores involucrados (agentes, superiores jerárquicos y los impulsores de la iniciativa) sepan cuál es el propósito de su participación, los apoyos con que contarán, qué pueden esperar de los demás actores y qué tiempos deberán atender.
3. *Acompañamiento de los agentes.* Si bien es necesario dar flexibilidad y espacio de maniobra a los agentes para desarrollar sus innovaciones, se requiere la capacidad de monitorear de forma más sistemática su progreso, así como apoyarles oportunamente para sortear obstáculos.
4. *Visibilidad.* Es también indispensable demostrar que la iniciativa es un proyecto importante del gobierno. Esto permitiría que los agentes se sepan parte de una iniciativa ambiciosa y, por lo tanto, se sientan motivados. Asimismo, dar mayor visibilidad ayudaría a que las instituciones participantes comprendan el valor agregado de que sus funcionarios se involucren en estos procesos innovadores, y que entiendan las ventajas de hacer suyas las soluciones propuestas para institucionalizar las innovaciones.



## REFERENCIAS

<sup>1</sup> Este proyecto fue realizado por un grupo de investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE con fondos proporcionados por *Omidyar Network* para evaluar la iniciativa de AIN y difundir los resultados de la misma.

### BIBLIOGRAFÍA

- Browne, Louise y Stephen P. Osborne (2013) "Risk and Innovation" in *Public Management Review* 15 (2): 186-208, USA.
- Cejudo, Guillermo M., Mauricio I. Dussauge Laguna y Cynthia L. Michel (2015) *Impulsando la innovación: la experiencia de Agentes de Innovación Nacional en México*, México: CIDE, 2015, disponible en <http://administracionpublica.cide.edu/?p=645>.
- Estrategia Digital Nacional (2014) Agentes de Innovación Nacional, disponible en <http://edn.dosdev.com/agentes-de-innovacion-nacional>.
- OCDE (2015) "Public-sector innovation", disponible en: <http://www.oecd.org/sti/outlook/e-outlook/stipolicyprofiles/competencestoinnovate/public-sectorinnovation.htm>.
- Oficina de la Presidencia (2013) "Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República". *Diario Oficial de la Federación*, Abril 2, México.

### **Guillermo M. Cejudo**

Es Secretario Académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en donde ha sido Profesor-Investigador en la División de Administración Pública desde 2006. Estudió en El Colegio de México, la London School of Economics and Political Science y la Universidad de Boston. Es autor de *Para entender los gobiernos estatales* (Nostra, 2014) y *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas* (Auditoría Superior de la Federación, 2009). Es compilador de la antología *Nueva Gestión Pública* (EAFDF-Siglo XXI, 2012) y ha coordinado libros sobre transparencia, evaluación, rendición de cuentas y políticas públicas.

### **Mauricio I. Dussauge Laguna**

Es Profesor-Investigador de la División de Administración Pública (DAP), Investigador Asociado al Programa Interdisciplinario de Regulación y Competencia Económica (PIRCE) e Investigador Asociado al Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC), todos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Licenciado en Administración Pública por El Colegio de México. Maestro en Administración Pública por la Maxwell School de la Universidad de Syracuse. Maestro y Doctor en Ciencia Política por la London School of Economics and Political Science (LSE). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I.

### **Cynthia I. Michel**

Es Profesora Asociada del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) desde 2013. Es Maestra en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. Se desempeñó como consultor externo para la evaluación y análisis de políticas públicas en el Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina (CLEAR). Ha desarrollado diversas evaluaciones de programas y políticas públicas en México, especialmente del ámbito social y de innovación pública. Su correo electrónico es [cynthia.michel@cide.edu](mailto:cynthia.michel@cide.edu)

