

Innovación y *mentefactura* cómo herramientas de intervención pública para el desarrollo. Caso: Guanajuato, México.

Por Rosa María Pérez Vargas¹

Luis Eduardo León Ganatios²

30 de agosto, 2024.

Resumen

Con la creación Instituto de Innovación, Ciencia y Emprendimiento para la Competitividad para el Estado de Guanajuato (IDEA) se buscan nuevas posibilidades para la implementación de Políticas Públicas innovadoras donde a partir del capital humano se busque el desarrollo de la región. La finalidad de esta disertación es analizar desde la tipología de Lowi, si se corresponde a un esquema de distribución, regulación y redistribución; y pensar sobre el posible impacto que pueda tener en la sociedad guanajuatense la implementación de dicho instituto.

Palabras clave: Innovación, Instituto IDEA, Implementación de Políticas Públicas, *Mentefactura*.

¹ Maestra en Gestión Pública por la Universidad de Guadalajara (México). Directora del departamento de Gestión Pública de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato (México). rperezvargas@ugto.mx ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6885-6941>

² Doctor en Procesos políticos contemporáneos por la Universidad de Salamanca (España) Profesor de tiempo completo del departamento de Gestión Pública de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato (México). le.leon@ugto.mx ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7986-8512>

Abstract

With the creation of the Institute of Innovation, Science and Entrepreneurship for Competitiveness for the State of Guanajuato (IDEA), new possibilities are sought for the implementation of innovative public policies that, based on human capital, seek the development of the region. The purpose of this dissertation is to verify, from Lowy's typology in his scheme of distribution, regulation and redistribution, the impact that the implementation of this institute may have on Guanajuato society.

Keywords: Innovation, IDEA Institute, Implementation of public policies, mindfactory.

Introducción

El rol del gobierno y particularmente del gobierno local, es relevante sobre todo cuando se trata de impulsar proyectos que detonen acciones positivas en el territorio. La experiencia que se presenta es la intervención pública del gobierno del Estado de Guanajuato en la creación del Instituto IDEA y la incorporación del concepto de *Mentefactura* como herramientas. En esta investigación no sólo se presentan ambas, sino que se analizan desde la perspectiva de las políticas públicas, particularmente desde la tipología de Lowi (1992), así como de los instrumentos de políticas públicas y reforma administrativa, particularmente desde la innovación.

I. La clasificación de las políticas públicas.

Las políticas públicas “corresponden a programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental” (Lahera Parada, 2002) desde esta perspectiva, se trata de una lógica de orden tradicional o gubernamental desde la forma en la que se aborda la política pública.

Por otra parte, una política es una elección relevante, realizada por un individuo o grupo que explica, justifica, guía y perfila un curso de acción real o contemplado. Establece un marco de referencia para que se tomen decisiones particulares. Como agregado de decisiones pequeñas; o, como fruto de la presión de las circunstancias, de la inercia o de la falta de acción. Son producto del sistema político. Pueden ser explícitas. - leyes, programas, declaraciones, etc. O implícitas. - agregación de decisiones, abstención, entre otras.

Podemos encontrar diferentes definiciones de política pública. Así encontramos que: “Es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y autoridad gubernamental” (Thoenig y Meny, 1992). “Es un programa proyectado de valores, fines y prácticas” (Laswell y Kaplan, 1950). “Política pública es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye en Parsons, 2007).

Lowi (1992) define las políticas en términos de su impacto, o de su impacto esperado en la sociedad. Para el autor existen tres categorías fundamentales de políticas públicas en el esquema: *distribución, regulación y redistribución*.

Distribución: categoría casi exclusiva de política interna desde 1789 hasta 1890. Regulación y Redistribución surgen casi al mismo tiempo. Pero la regulación se convirtió en un hecho establecido antes de la redistribución. Esta clasificación se vincula con las áreas de política o de actividad gubernamental que constituyen arenas reales de poder³. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo. Se describe con más detalle cada una de ellas a continuación.

Cuadro 1. Tipos de políticas

Distributivas	Regulatorias (normativas)	Redistributivas
----------------------	--------------------------------------	------------------------

³ Sobre regulación y su estudio, puede consultarse el texto de Culebro (2013).

<p>1.- A largo plazo, todas las políticas gubernamentales pueden ser consideradas redistributivas, porque a lo largo del tiempo algunas personas pagan más impuestos que lo que reciben en servicios. Las políticas distributivas se caracterizan por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes las unas de las otras y libres de toda regla general.</p>	<p>2.- Las políticas regulatorias causan también impactos específicos e individuales, pero no pueden desagregarse casi al infinito como las políticas distributivas. El impacto de las decisiones regulatorias se refleja directamente en la elevación de los costos y/o en la reducción o aumento de las opciones individuales. Se distinguen de las distributivas porque la decisión regulatoria involucra una elección directa sobre quien se verá afectado y quien beneficiado en el corto plazo.</p>	<p>3.- Las políticas redistributivas son similares a las políticas regulatorias, en el sentido de que incluyen las relaciones entre ambas categorías sociales de individuos y, por consiguiente, las decisiones individuales deben estar interrelacionadas. Las categorías afectadas por su impacto son cercanas a las clases sociales. El objetivo que persigue la política redistributiva no es el uso de la propiedad, sino la propiedad misma, no un trato igual sino igual propiedad, no el comportamiento sino la existencia misma. El factor determinante en estas políticas, son las expectativas sobre la redistribución posible y lo amenazante que puede llegar a ser.</p>
--	---	---

Fuente: Elaboración propia a partir de Lowi 1992 y Parsons 2007.

Cada una de estas categorías constituye un ámbito de poder con características políticas distintivas. Para Lowi (1992), las políticas públicas (en ámbito de asuntos)

determinan la política y no viceversa. Esta perspectiva sin duda ha sido criticada por simplista o sospechosa desde el punto de vista metodológico (Parsons, 2007:163)

Sin embargo, para este caso, consideramos puede ser útil para construir un primer mapa analítico de los dos elementos que se proponen estudiar: IDEA y *Mentefactura*.

II. Las herramientas de reforma administrativa y los instrumentos de políticas públicas.

Hablar de reforma de la administración pública siempre será un tema vigente, lo que deja de serlo, ciertamente, son las tendencias o ideas promovidas al respecto; en este período, en particular, están las referidas como lo que en su momento se consideraron las grandes propuestas reformadoras: la nueva gerencia pública y la “gobernanza”, que han perdido “originalidad”. (Dussauge Laguna & Pardo, 2018)

Es pertinente e indispensable continuar las investigaciones y discusiones sobre el tema, particularmente de la reforma administrativa. Por el momento, no nos centraremos en esa aplicación, sin embargo, se tomará en consideración “sus estructuras, su forma de funcionamiento, sus procedimientos, los mecanismos para la prestación de servicios públicos, el personal y servicio civil, el presupuesto, y hoy día los temas de ética y anticorrupción” (Dussauge Laguna y Pardo, 2018). Aun cuando el tema de las reformas administrativas sigue estando vigente en las discusiones académicas. Para un estudio más detallado se pueden revisar a Hood y Dixon, 2015; Kuhlmann y Bouckaert, 2016; Van de Walle y Groenevald, 2018; Randma-Liiv y Kickert, 2017.

Siguiendo con el desarrollo que proponen Dussauge y Pardo (2018) establecen que frente a este escenario en el que, por un lado, las discusiones sobre grandes modelos de reforma administrativa parecieran estar agotadas y, por el otro, las reflexiones en torno a la modernización gubernamental claramente siguen siendo

relevantes, se sugiere transitar del estudio de “modelos” al análisis de “instrumentos” de reforma. Aunque la referencia a los modelos reformistas (Administración Pública, Nueva Gestión Pública y Gobernanza) ha sido y seguirá siendo indispensable para entender las grandes transformaciones administrativas de los Estados contemporáneos, hoy en día es necesario acercarse al estudio de instrumentos particulares. La propuesta de estudiar las reformas administrativas desde el mirador de los instrumentos puede ser útil al menos por tres razones.

Cuadro 2. Razones de la utilidad de los estudios de reformas administrativas

PRIMERA	SEGUNDA	TERCERA
Al analizar las herramientas modernizadoras en términos más acotados quizás sea posible dejar a un lado la carga valorativa que suele acompañar a las viejas discusiones sobre modelos de reforma. Los instrumentos específicos no son valorativamente neutros, en tanto que todos privilegian o promueven ciertos valores administrativos (eficiencia, coordinación, profesionalismo, etc.).	El estudio de instrumentos de reforma específicos tiene sentido de cara a la evidencia internacional acumulada: en ningún país predomina la vieja AP, la NGP o la Gobernanza; por el contrario, lo que existe (lo mismo en países desarrollados que en los países en desarrollo o transición) son combinaciones, híbridos, esquemas mixtos.	el análisis de los instrumentos de reforma es congruente con una lógica de diseño de políticas modernizadoras más efectivas. Sin abandonar una visión de conjunto del aparato administrativo, esta forma de entender el tema ayuda a ponderar las ventajas/limitaciones específicas de cada instrumento al momento de plantearlos como solución de problemas particulares, en diversas organizaciones públicas y en distintos sectores de política pública.

Fuente: Elaboración propia a partir de Dussauge Laguna y Pardo, 2018.

Los instrumentos de reforma administrativa se han convertido en una preocupación intelectual creciente en diversas regiones del mundo. Las propuestas de reforma administrativa pueden plantearse de forma menos amplia, pero con el potencial de enfrentar problemas públicos con mayor tino, con propósitos muy claros, buscando obtener resultados tangibles, de corto y mediano plazo (Salamon, 2019).

Los instrumentos son mecanismos específicos que forman parte del proceso de diseño de políticas públicas y que permiten concretar las actividades del gobierno. Los instrumentos, por lo tanto, pueden usarse por separado o en combinación, dependiendo del problema y/o área de política pública particular en la cual se busque intervenir (Dussauge Laguna y Pardo, 2018). La innovación y la gestión del desempeño, por su parte, son instrumentos que intentan transformar la lógica de gestión interna de los gobiernos.

El objetivo principal de esta investigación es analizar en qué ámbito de la categorización de Lowi (1992) se identifica la política pública en materia de Innovación, Ciencia y Emprendimiento para la Competitividad del Estado (IDEA), el posible impacto que puedan tener en la sociedad guanajuatense el Instituto IDEA y la *mentefactura* como elementos innovadores de desarrollo, para tal fin proponemos los siguientes objetivos específicos:

- 1- Determinar los resultados obtenidos a partir de las iniciativas del Instituto IDEA y de la *mentefactura*.
- 2- Identificar las propuestas y oportunidades que ofrece el Instituto IDEA a la población y usuarios potenciales.
- 3- Analizar las propuestas del Instituto IDEA y *mentefactura* como una idea de Política Pública, como un instrumento de reforma administrativa aplicable en la sociedad guanajuatense.

III. Innovación como instrumento.

Una innovación en el sector público es un cambio novedoso que busca obtener

mejores resultados para los usuarios, y que ha sido implementado (OCDE, 2016). Una innovación no necesariamente debe ser “material”, sino que puede incluir que los funcionarios públicos adopten una visión diferente sobre las tareas que realiza la organización, y a partir de esto reconsiderar procesos, replantear soluciones y transformar rutinas. Esto ayuda a encontrar soluciones a problemas complejos actuales para los cuales “los enfoques tradicionales para abordar los retos de las políticas públicas muchas veces no pueden proporcionar soluciones” (Dussauge Laguna y Pardo, 2018). La innovación debe ser buscada proactivamente, y la administración pública debe cambiar su mentalidad para desarrollar innovaciones propias o para poder adoptarlas de otros sectores.

Una innovación puede significar lo mismo que un cambio (*change*) o una mejora (*improvement*), o el término debe reservarse solamente para transformaciones importantes y más significativas que un simple cambio. En consecuencia, no existe un consenso sobre qué cosas pueden considerarse innovaciones y cuáles no. Por ejemplo, una nueva ruta de autobús es considerada por algunos como una innovación (Bartlett y Dibben, 2002), mientras que para otros, solamente desarrollos mayores, muchas veces ligados a avances tecnológicos, aunque no de forma exclusiva, pueden obtener tal nombre, como es el desarrollo de una aplicación (app) que facilita a mujeres embarazadas enviar información al sistema de salud (Cejudo, Dussauge y Michel, 2015) o la modernización en internet de las plataformas de educación a distancia (Borins, 2016).

Cuadro 3. Elementos y fuentes de innovación.

Elementos	Fuentes
<i>Toda innovación debe contener algún grado de novedad.</i>	La propia oficina pública (dentro).
<i>Toda innovación debe tener como objetivo la obtención de mejores resultados para el público.</i>	La formación de asociaciones con actores no gubernamentales, las cuales han tenido un “marcado aumento... a lo largo de la última década” (Borins, 2016). Esto se hace

	normalmente por medio de una <i>unidad pública</i> que mantiene contacto con organizaciones y empresas del sector privado.
<i>Toda innovación debe ser implementada dentro de la organización.</i>	Son los centros conocidos como <i>laboratorios de innovación</i> . Estos laboratorios son una “tercera vía” entre lo público y lo privado, ya que en su mayoría son creados y financiados por el sector público, pero cuentan con autonomía y recursos propios para colaborar libremente con el sector privado. Estas organizaciones son espacios donde “diseñadores, funcionarios públicos y miembros de la comunidad experimentan y proponen soluciones y políticas innovadoras a desafíos y problemas públicos” (Ramírez-Alujas, 2012, p. 174).

Fuente: Elaboración propia a partir de Dussauge Laguna y Pardo, 2018.

Ahora intentaremos responder si estos elementos se encuentran presentes en el caso que se propone.

IV. Métodos y materiales

A partir de la revisión de los materiales disponibles por parte del Gobierno del Estado a través del sitio web del valle de la *mentefactura*, los documentos legales del decreto de creación del Instituto IDEA, su conformación orgánica y un par de entrevistas a profundidad con funcionarios del estado que han implementado este proyecto. En ese sentido, se ha establecido lo siguiente:

1. El estudio del Instituto IDEA y de las actividades innovadoras que propone como la idea de *mentefactura* e incubación de empresas se reduce al

proyecto Valle de la *mentefactura* ubicado en el Estado de Guanajuato y parte de sus Municipios.

2. La temporalidad del estudio obedece a la materialización de la propuesta realizada en el año 2020 hasta principios de 2024.
3. El método utilizado es la adaptación de un programa que se considera innovador - incluso desde su discurso- al esquema propuesto por Lowi (1992) para la evaluación de políticas públicas y su encuadre con las herramientas de modernización administrativa e instrumentos de política pública. Como se hace referencia en los cuadros 1 y 3 desarrollados previamente.

V. Resultados

Caso Guanajuato: El Estado de Guanajuato, es el sexto Estado con mayor población en México (4.9%). Cuenta con 6 millones 166 mil 934 habitantes. La mayor población se encuentra en León con más de 1.7 millones de habitantes. Una de cada 3 personas se encuentra entre los 5 y 19 años. Con una edad mediana de 28 años. Es el sexto Estado con el mayor número de localidades rurales (8,641 localidades rurales y 168 urbanas (INEGI, 2020).

Según el Índice de Competitividad Estatal 2023 dicho Estado se encuentra en el lugar número 19. Y en el rubro de innovación se ubica en el lugar número 13, en la posición 14 en el rubro de apertura internacional y en el lugar 29 en el mercado de trabajo (IMCO,2023).

En los últimos 30 años las políticas de desarrollo en el Estado de Guanajuato, han apostado por un modelo de desarrollo económico, con distintos proyectos estratégicos.

En el mes de septiembre del año 2020, se publica el Decreto Gubernativo no. 64, por el que se crea el Instituto de Innovación, Ciencia y Emprendimiento para la Competitividad para el Estado de Guanajuato (IDEA). Surge como parte de una

estrategia para reactivar la economía del Estado en lo que se llama “Plan de Acción GTO”. Busca conjuntar la voluntad y las acciones de diversos actores de la sociedad guanajuatense, dentro de las cuales se ubica la creación del Instituto de Innovación, Ciencia y Emprendimiento para la Competitividad, buscando su vinculación con las universidades y centros de investigación.

Los propósitos de IDEA son: en el ámbito económico buscará promover la creación, crecimiento y consolidación global de nuevas iniciativas empresariales, para disminuir las brechas de éxito comercial de largo plazo; fortaleciendo así, una economía conducida por la visión de la *mentefactura* y el desarrollo sostenible.

En el ámbito educativo el Instituto se orientará en la creación de eventos y experiencias de enseñanza-aprendizaje para complementar el proceso educativo y formativo de los estudiantes, primordialmente en el desarrollo de habilidades creadoras, emprendedoras e innovadoras, que logren un impacto favorable en la sociedad y demás grupos de interés. De la misma manera, buscará brindar un acercamiento sobre las nuevas tendencias globales que pudieran afectar y/o ser áreas de oportunidad para las instituciones y sus estudiantes⁴.

En los temas de innovación gubernamental, el Instituto brinda soporte para la actualización, detección y aprovechamiento de oportunidades de mejora e implementación de innovaciones en procesos que involucren la experiencia del ciudadano y del servidor público.

El Instituto de Innovación, Ciencia y Emprendimiento para la Competitividad se orienta en la implementación de estrategias e iniciativas innovadoras y de base científica y tecnológica, que permitan el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del Estado y la región, así como el mejoramiento de la realidad de la población.

⁴ Periódico oficial de la gubernatura del Estado de Guanajuato (2020)

Se conoce con el acrónimo: «IDEA GTO», al responder a la Innovación, Desarrollo, Emprendimiento y Aceleración de Guanajuato, que promueve el talento de los guanajuatenses en todos los sectores productivos de la entidad, en un espacio fértil para incubar ideas de impacto positivo para la sociedad, la economía y el medio ambiente, a partir del desarrollo de la ciencia y la tecnología, con el fin de transitar hacia la *mentefactura* y la Industria 4.0.

IDEA desarrolla procesos a fin de vincular incubadoras, aceleradoras de empresas y potenciar el uso de las tecnologías, con el fin de aprovechar las oportunidades de negocio con enfoques alternativos, contribuyendo a implementar nuevas estructuras empresariales que fomenten la *mentefactura* 4.0. (Decreto de creación, 2024).

El Instituto de Innovación, Ciencia y Emprendimiento para la Competitividad para el Estado de Guanajuato, es un organismo público descentralizado de la administración pública estatal, responsable de formular, fomentar, promover, implementar y evaluar la política pública en materia de ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento, mediante la coordinación y articulación de los actores y organismos involucrados, orientados a favorecer el desarrollo y la aplicación del conocimiento en los ámbitos social, cultural, económico, educativo, sustentable y gubernamental para la mejora de la competitividad del Estado (Art. 1, Decreto).

Se establece una política:

Política en materia de Innovación, Ciencia y Emprendimiento para la Competitividad en Innovación y Emprendimiento para la Competitividad del Estado.

El mandato establece lo siguiente:

IDEA GTO a través de su Consejo será el encargado de crear una política de Competitividad, Innovación y Emprendimiento la cual propiciará el desarrollo social y económico mediante la gestión integral de la innovación, el emprendimiento y fomento de la ciencia y tecnología en los sectores social, empresarial, gubernamental, educativo y medio ambiental, para contar con un Estado

competitivo que permita enfrentar de forma creativa los desafíos presentes y futuros.

IDEA GTO promoverá el desarrollo de un ecosistema de innovación y emprendimiento sólido que tiene como base la investigación y desarrollo científico y tecnológico, así como el fortalecimiento del capital humano de alto nivel, lo que permitirá alcanzar un desarrollo económico, social, educativo y cultural de la Entidad⁵.

En lo que respecta a *Mentefactura*, se establece como “Proyecto de cambio más reciente en Guanajuato, consiste básicamente en convertirse en un Estado central de generación de ideas e innovaciones, con lo que se pretende detonar el talento y la creatividad de los jóvenes emprendedores”⁶.

Este nuevo concepto se encuentra ligado a la Industria 4.0. La concepción de *Mentefactura* comenzó a inicios del año 2000. Fue promovido en el año 2012 por Goñi Zabala (2012).

La llamada Industria 4.0, también conocida como *Smart Factory*, está creando sinergia con la *mentefactura*; trabajando con el poder de la información, su transformación en conocimiento y el uso correcto del mismo para cambiar y mejorar la forma en que se llevan a cabo los procesos en la industria.

Goñi Zabala (2012) propone como significado de la *Mentefactura* “la consideración de la innovación como una transformación de lo intelectual y del conocimiento, para estructurarse de forma central en la vida de la empresa”, haciendo referencia a romper el paradigma de la tradicional manufactura, ir más allá de lo que hoy representa y transformar la industria para hacer más eficientes los procesos, incrementar la productividad y mantener la competitividad de las empresas con el

⁵ Periódico oficial de la gubernatura Estado de Guanajuato (2020)

⁶ Valle de la *mentefactura* página web (2024)

fin de hacerle frente al mercado global, aprovechando el conocimiento y experiencia de las personas.

La estrategia económica se centra en la generación de empleo, en la atracción de inversiones, tanto nacionales como extranjeras, para diversificar la capacidad productiva y buscar un desarrollo regional equilibrado. En 2019 el Producto Interno Bruto (PIB) fue de 50,483 millones de dólares y representó el 4% de la economía nacional; el Estado ocupó el sexto puesto nacional en dicho rubro (Gobierno de Guanajuato, 2021).

Resulta relevante la importancia que el Gobierno del Estado (2018) proporciona a los clústeres industriales en su Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2040, en donde al referirse al clúster automotriz, señala que la empresa General Motors es considerada el “héroe del clúster”, dado que fue la primera ensambladora de este sector en establecerse en Guanajuato atrayendo a más empresas. Hasta aquí, parte del discurso que se establece en la documentación oficial.

Ahora bien, siguiendo la primera referencia al respecto se presenta de la siguiente manera:

Tabla 1. Primer Análisis.

Tipos de política	Instrumento
Regulación (normativa)	Creación del Instituto de Innovación, Ciencia y Emprendimiento para la Competitividad.
Distributiva	Innovación: laboratorios de Innovación; Ecosistema de Innovación. <i>Mentefactura.</i>
Distributiva	Fondos Mixtos.
Distributiva	Incubadora de proyectos.

Fuente: Elaboración propia inspirada en Lowi, 1992.

En los elementos del cuadro 3, se puede identificar una referencia directa a lo que se consideran las fuentes de innovación.

Tabla 2: Análisis sobre elementos y fuentes de innovación.

Elementos y Fuentes	Análisis
<p><i>Toda innovación debe contener algún grado de novedad.</i></p> <p>La propia oficina pública (dentro).</p>	<p>Ambos casos se presentan en la documentación revisada.</p>
<p><i>Toda innovación debe tener como objetivo la obtención de mejores resultados para el público.</i></p> <p>La formación de asociaciones con actores no gubernamentales, las cuales han tenido un “marcado aumento... a lo largo de la última década” (Borins, 2016). Esto se hace normalmente por medio de una <i>unidad pública</i> que mantiene contacto con organizaciones y empresas del sector privado.</p>	<p>Ambos casos se presentan en la documentación revisada.</p>
<p><i>Toda innovación debe ser implementada dentro de la organización.</i></p> <p>Son los centros conocidos como <i>laboratorios de innovación</i>. Estos laboratorios son una “tercera vía” entre lo público y lo privado, ya que en su mayoría son creados y financiados por el sector público, pero cuentan con autonomía y recursos propios para colaborar libremente con el sector privado. Estas organizaciones son espacios donde “diseñadores, funcionarios públicos y miembros de la comunidad experimentan y</p>	<p>Si bien la iniciativa del valle de la <i>mentefactura</i> interactúa con organizaciones, emprendedores; el funcionamiento y operación de la instancia que gestiona. Es decir, el mismo IDEA como instancia, es un espacio de la administración pública que opera con características combinadas de la administración pública tradicional, con elementos de una gestión basada en resultados.</p>

proponen soluciones y políticas innovadoras a desafíos y problemas públicos” (Ramírez-Alujas, 2012, p. 174).	
--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Dussauge Laguna y Pardo, 2018.

Conclusiones

- *Mentefactura*, a través de IDEA es la principal agencia de financiamiento de proyectos, necesita mayor tiempo, así como un incremento de presupuesto, y el compromiso de los distintos actores públicos y privados involucrados. Puede consultarse esta la información sobre el Fondo *Mentefactura*.⁷
- El monto de presupuesto para “Validar una estrategia de innovación” es cercano a los 100 millones de pesos en todo el Estado.
- El impulso de innovación con la “ideación” de un proyecto de ecosistema tecnológico “hecho en Gto”, o en el valle de la *mentefactura*, como la apuesta contra la dependencia tecnológica, aún y con el dilema de una conexión con el dispositivo de la industria 4.0
- Se trata de un instrumento de innovación con características de políticas públicas regulatorias y distributivas siguiendo el esquema de Lowi (1992).
- La sostenibilidad y permanencia de IDEA así como *Mentefactura* dependerá de los actores políticos involucrados así como de la permanencia de los fondos públicos para incentivarlo.

Primera Discusión:

El uso de un concepto de innovación en una estrategia diseñada e impulsada desde el gobierno no garantiza que se trate de una innovación. Si bien, hay un conjunto de iniciativas que pueden considerarse “originales”, estas a su vez pueden

⁷ Valle de la mentefactura página web (2024)

ser un ejemplo de incorporaciones de la empresa a la gestión pública. Es decir, una expresión de la “nueva gestión pública”, como se ha planteado anteriormente, en donde persisten elementos de la administración pública.

La forma de gestionarse es sin duda un desafío. Los instrumentos de reforma y políticas públicas nos obsequian modalidades que pueden explorarse. Como se ha mencionado ya, el abordar un caso como IDEA y su concepto de “Valle de la *mentefactura*” desde esta perspectiva, pueden ser orientadores para indicar un grado de transformación de la gestión de lo público.

Posterior al análisis realizado, establecemos algunas interrogantes que suscitan la confiabilidad y efectividad de las políticas de innovación del Instituto IDEA:

- 1- El proyecto IDEA y sus componentes que nacen de la iniciativa privada; ¿podría ajustarse como una política gubernamental o mixta sin perder su efectividad? Es decir, ¿se puede transitar hacia otra modalidad de fondeo compartido?
- 2- La dependencia de iniciativas privadas y el uso de un capital humano que reside en la sociedad civil ¿permitiría la sostenibilidad del proyecto Valle de la *mentefactura*?

Ante este cúmulo de preguntas o interrogantes, el Valle de la *mentefactura* está en marcha. Una evaluación de impacto posterior podría acercarnos con mayor precisión a su desempeño. Por el momento, es una estrategia que cumple con ciertas características de innovación, y de una combinación de gestión y fondeo estatal; asimismo, deberá atender la institucionalización.

Segunda Discusión: (excursos) La fuga de cerebros.

La situación de la *mentefactura* en Guanajuato, a nuestro parecer, configura parte de una gran idea de desarrollo del Estado. Sin embargo, el problema más

importante de Guanajuato es la inseguridad personal con un 46.42%, siendo un problema diferente al resto de México, cuyo mayor problema es la economía con un 60.50%. (Latinobarometro, 2023)

Para ahondar en esta situación, decidimos hacer un análisis Chi cuadrado añadiendo un estadístico de intensidad (V de Cramer), para determinar la relación entre inseguridad y empleo:

Tabla 3: Chi cuadrado entre relación Inseguridad – empleo.

Estadístico	Región	México	Guanajuato
Chi cuadrado	.000	.000	.000
V de Cramer	.434	.238	.689

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro, 2023.

En la anterior tabla se relacionan las variables de garantías de seguridad como variable independiente y las garantías de conseguir empleo; en dicha relación rechazamos la hipótesis nula, pues para región (todos los países latinoamericanos), México y Guanajuato el Pvalor es menor a 0.05, lo cual muestra relación entre variables.

El estadístico V de Cramer demuestra las intensidades de dichas relaciones, para la región, si convertimos la significación en percentiles (significación X 100) 43% de los latinoamericanos piensa que las pocas garantías en seguridad contribuyen a pocas garantías en conseguir empleo. Para los mexicanos, en general, 23 de cada 100 piensan lo mismo y, para los guanajuatenses, un 69% de los mismos piensa que sin garantías de seguridad no hay garantías de empleo.

Habiendo una estructura inmersiva en el empleo y generación de talento motivado por la *mentefactura*, dicho talento, al no sentir garantías de seguridad y empleo podrían emigrar a otras latitudes. Por esta razón, detectamos una posible fuga de cerebros.

Bibliografía.

Bartlett, Dean. y Pauline. Dibben (2002). *“Public Sector Innovation and Entrepreneurship: Case Studies from Local Government”*, Local Government Studies, 28 (4), 107-121.

Borins, Sandford (2016). *“La persistencia de la innovación en el gobierno: una guía para funcionarios públicos innovadores”*, en Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge y Cynthia L. Michel (coord.), *La innovación en el Sector Público. Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, Ciudad de México: INAP, CIDE.

Cejudo, Guillermo, Mauricio Dussauge y Cynthia Michel (2016). *Impulsando la innovación: la experiencia de Agentes de Innovación Nacional*, México, CIDE.

Culebro Moreno, Jorge E. (2013). *Introducción al estudio de la regulación. Nueva gestión pública y Estado regulador en México*. México, UAM-Juan Pablo Editor.

Dussauge Laguna, Mauricio y Pardo, María. (2018). *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*. México: INAP-CIDE.

Goñi Zabala, Juan (2012). *“Mentefactura” el cambio de modelo productivo, innovar sobre los intangibles del trabajo y de la empresa*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos S.A.

Guerrero Orozco, Omar (1975). *Teoría Administrativa del Estado*. México: UNAM.

Hood, Christopher y Ruth Dixon (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. New York: Oxford University Press,

IMCO (2023) *Índice de competitividad estatal*. En <https://imco.org.mx/indices/indice-de-competitividad-estatal-2023/> Fecha de consulta: 12 de julio de 2024.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2024. En <https://www.inegi.org.mx/> Fecha de consulta: 12 de abril de 2024.

Kuhlmann, Sabine y Geert Bouckaert (2016). *Local public sector reforms in times of crisis*. Reino Unido Camdem: Palgrave Macmillan.

Lahera Parada, Eugenio (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Latinobarometro (2023). *Bases de datos*. En <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> Fecha de consulta: 15 de mayo de 2024.

Lasswell, Harold y Abraham, Kaplan (1950). *Power and society*. EUA: Yale University Press.

Lowi, Theodore. (1992). *Políticas públicas, estudios de caso y teoría políticas*. En L. Aguilar Villanueva, *La Hechura de las políticas públicas* (págs. 89-117). México: Porrúa.

Meny, Yves y Jean Claude Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

OCDE (2016). *“El imperativo de la innovación en el sector público: estableciendo una agenda para la acción”*, en Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge y Cynthia L. Michel (coord.), *La innovación en el Sector Público. Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, Ciudad de México: INAP, CIDE.

Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina: Miño y Dávila srl, FLACSO, México.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato (7 de septiembre de 2020). Decreto gubernativo 64, por el cual se crea el Instituto de Ciencia y emprendimiento para la competitividad en Guanajuato (IDEA) Documento disponible en: <file:///C:/Users/980006506/Downloads/1a37546d1929c0ff3ca32d2ddacc41a9.pdf>
Fecha de consulta: 15 de julio de 2024.

Randma - liiv, Tiina y Walter Kickert (2017) *The impact of fiscal crisis on public administration reforms in Europe*. Journal of comparative policy analysis: Research and practice. Volume 19.

Salamon, Lester (2019). *La nueva gobernanza y las herramientas de la acción pública: Una introducción*. En E. Villareal Cantú, Instrumentos de políticas públicas (págs. 55-145). México: Siglo XXI editores.

Valle de la mentefactura (2024). *¡Mentefacturalo!* En <https://www.valledelamentefactura.com/mentefacturalo/> Fecha de consulta: 01 de agosto de 2024.

Van de Walle, Steven y Sandra Groenevald (2018). *Theory and practice of Public sector reform*. Philadelphia: Routledge.

Legal: Decreto de creación 2024. Disponible en: <https://normatividadestatalymunicipal.guanajuato.gob.mx/archivos/1a37546d1929c0ff3ca32d2ddacc41a9.pdf>. Fecha de consulta 14 de julio de 2024.