

# Índice de Capacidades para la Innovación Pública ICIP

2022

Dirección de Gobierno,  
Derechos Humanos Y Paz

## **ICIP – Índice de Capacidades para la Innovación Pública – 2022**

### **Departamento Nacional de Planeación**

#### **Dirección General**

Natalia Irene Molina Posso

#### **Rubin Ariel Huffington Rodríguez**

Subdirector general del Descentralización y Desarrollo Territorial (e)

#### **Tatiana Zambrano Sánchez**

Subdirectora general de Inversiones, Seguimiento y Evaluación (e)

#### **Jhoan Nicolás Rincón Munar**

Subdirector general de Prospectiva y Desarrollo Nacional (e)

#### **Rubin Ariel Huffington Rodríguez**

Subdirectora general del Sistema General de Regalías (e)

#### **José Lenín Galindo Urquijo**

Secretario general

Equipo técnico de la Dirección del de Gobierno, Derechos Humanos y Paz

#### **David Fernando Flórez Ballesteros**

Director de Gobierno, Derechos Humanos y Paz

Erika Celene Sánchez

Paula Gabriela Triviño Motta

Francisco Javier Gómez Cuevas

Andrés Lozano Reyes

Luis Vidal Bejarano Bejarano

Valentina Porras Ocampo - diseño y diagramación

Coordinación editorial Oficina Asesora de Comunicaciones del DNP

#### **Camilo Andrés Marín Escobar**

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

Carmen Elisa Villamizar Camargo

Edwin Fernando Gamboa

© **Departamento Nacional de Planeación**

**Calle 26 # 13-19 Bogotá, D. C.**




**PBX: 60-1 381 5000**

**Bogotá**

**Junio 2025**



# CONTENIDO

	<b>Introducción</b> .....	<b>5</b>
<b>1.</b>	<b>Antecedentes</b> .....	<b>7</b>
<b>1.1.</b>	Estructuras y Ejercicios de Medición de la Innovación en el Sector Público.....	9
→	<i>El entorno para la innovación en el sector público OCDE</i> .....	9
→	<i>Estructura para la innovación en organizaciones del sector público de NESTA</i> .....	11
→	<i>Medición de la innovación en el sector público de la Unión Europea</i> .....	13
→	<i>Indicadores de innovación en el sector público australiano</i> .....	14
<b>2.</b>	<b>Marco conceptual del ICIP</b> .....	<b>16</b>
<b>2.1.</b>	Pilar I. Entorno del talento innovador (ETI).....	19
2.1.1.	Subpilar 1: Desarrollo de habilidades y competencias .....	19
2.1.2.	Subpilar 2: Formas de liderazgo y toma de decisiones .....	20
2.1.3.	Subpilar 3: Cultura organizacional para la innovación .....	21
<b>2.2.</b>	Pilar II. Entorno de gestión y uso del conocimiento (EGC) .....	22
2.2.1.	Subpilar: Gestión y transferencia de conocimiento .....	23
2.2.2.	Subpilar 2: Generación, uso y apertura de información .....	23
2.2.3.	Subpilar 3: Adaptación al cambio .....	23
<b>2.3.</b>	Pilar III. Entorno colaborativo (ECO) .....	24
2.3.1.	Subpilar 1: Estructura organizacional interna para cooperar .....	25
2.3.2.	Subpilar 2: Colaboración con el ecosistema para innovar .....	25
<b>2.4.</b>	Pilar IV. Entorno normativo y de procesos (ENP).....	26
2.4.1.	Subpilar 1: Equilibrio de reglas y procesos .....	27
2.4.2.	Subpilar 2: Gestión y uso de los recursos .....	27
<b>3.</b>	<b>Metodología de medición</b> .....	<b>28</b>
<b>3.1.</b>	Entidades del orden nacional .....	30
<b>3.2.</b>	Entidades del orden territorial .....	32
→	<i>Resultados a nivel de gobernaciones, alcaldías y municipios</i> .....	35
<b>4.</b>	<b>Resultados generales</b> .....	<b>38</b>
<b>4.1.</b>	Entidades del orden nacional .....	39
<b>4.2.</b>	Entidades del orden territorial.....	41
<b>4.3.</b>	Entidades del orden nacional frente a entidades de orden territorial.....	50
<b>4.4.</b>	Alcandías y Gobernaciones.....	54
→	<i>Alcaldías</i> .....	54
→	<i>Gobernaciones</i> .....	60
<b>5.</b>	<b>Conclusiones</b> .....	<b>63</b>
	<b>Referencias</b> .....	<b>66</b>
	<b>Anexos</b> .....	<b>69</b>





# LISTADO DE GRÁFICAS

- Figura 1-1.** Estructura para la innovación en el sector público de la OCDE..... 9
- Figura 1-2.** Estructura para la innovación en organizaciones del sector público de NESTA ..... 11
- Figura 1-3.** Medición de la innovación en el sector público de la Unión Europea ..... 13
- Figura 1-4.** Indicadores de innovación en el sector público australiano ..... 14
- Figura 2-1.** Estructura conceptual del ICIP ..... 17
- Figura 3-1.** Número de preguntas del ICIP por pilar..... 29
- Figura 4-1.** Correlación entre el ICIP de entidades del orden nacional y cada uno de sus pilares ..... 40
- Figura 4-2.** Correlación entre el ICIP de entidades del orden territorial y cada uno de sus pilares..... 42
- Figura 4-3.** Correlación entre el ICIP de entidades del orden territorial desagregado por tipología y cada uno de sus pilares..... 46
- Figura 4-4.** Gráfica de caja con el ICIP de entidades del orden territorial desagregado por tipología ..... 48
- Figura 4-5.** Comparación de las entidades a nivel nacional y territorial ..... 52
- Figura 4-6.** Correlación entre el ICIP del total de alcaldías y cada uno de sus pilares..... 55
- Mapa 4-1.** Resultados del ICIP 2022 a nivel de alcaldías..... 59
- Mapa 4-2.** Resultados del ICIP 2022 a nivel de gobernaciones ..... 62
- Mapa A-1.** Resultados del ICIP 2022 por alcaldías de municipios PDET ..... 75
- Mapa A-2.** Resultados del ICIP 2022 por alcaldías de municipios ZOMAC ..... 76



# LISTADO DE TABLAS

- Tabla 3-1.** Tipologías de las entidades territoriales para el reconocimiento de capacidades y resultados..... 33
- Tabla 3-2.** Tipologías departamentales..... 34
- Tabla 4-1.** Número de entidades por tipología municipal..... 42
- Tabla 4-2.** Resultados promedio del ICIP y pilares por tipología municipal..... 43
- Tabla 4-3.** Entidades con mejores resultados por tipología municipal..... 48
- Tabla 4-4.** Resultados ICIP top 10 alcaldías municipales..... 57





# Introducción

---

En los últimos años se ha reconocido a la innovación como un pilar importante en el desarrollo de políticas públicas ya que es una herramienta que habilita la participación ciudadana, la transparencia, el acceso a la información y fortalece la relación democrática entre el Estado y la ciudadanía. Los cambios en el entorno global han motivado la transformación del sector público y han constituido a la innovación como un medio para mejorar su desempeño (Borins, 2001).

Teniendo en cuenta la necesidad de la creación de un marco institucional sólido sobre la innovación pública, al igual que su integración en la transformación territorial, el cierre de brechas y la construcción y consolidación de la paz, *resulta esencial contar con información cuantitativa actualizada que refleje las particularidades y capacidades territoriales y nacionales de la innovación pública en las entidades del Estado.* Atendiendo a esa necesidad, la Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales (SGAI) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), desarrolló una nueva estructura y medición del Índice de capacidades para la innovación pública (ICIP) por medio del Equipo de Innovación Pública.

El ICIP se presenta, entonces, como una herramienta clave para medir las capacidades de innovación de las entidades públicas colombianas ya que proporciona al Estado la evidencia necesaria para tomar decisiones informadas. Este enfoque busca contribuir a la mejora de las capacidades de las entidades para la garantía de derechos fundamentales y a la superación de injusticias y exclusiones históricas, en línea con los ejes de transformación del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “*Colombia: Potencia Mundial de la Vida*”.

Es importante destacar que esta es la primera publicación de la nueva medición del ICIP, por lo cual incorpora cambios significativos en su estructura y estimación. Esto impide la comparación directa con los resultados del año 2021. Por lo tanto, el año de referencia (línea base) de este índice es 2022 y abarca la medición de 2.159 entidades públicas, incluyendo 185 de orden nacional y 1.974 de orden territorial. La fuente primaria de información para el ICIP es el Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (FURAG); este es un instrumento administrado por el Departamento Administrativo de Función Pública (DAFP).

El ICIP tiene como unidad de análisis las entidades públicas colombianas de los diferentes niveles administrativos del gobierno, e incluye departamentos nacionales, ministerios, agencias, gobernaciones, alcaldías y otras instituciones públicas. Por otra parte, **la composición del ICIP se estructura en cuatro dimensiones clave, que representan entornos fundamentales para el desarrollo de capacidades de innovación en el sector público: 1) Talento innovador; 2) Gestión y uso del conocimiento; 3) Colaboración; y 4) Marco normativo y de procesos**<sup>1</sup>. Estas dimensiones permiten una evaluación integral de las capacidades de innovación en las entidades.

La presente publicación se ofrece como un instrumento valioso para que las entidades públicas, tanto a nivel nacional como territorial, materialicen la innovación pública. Se espera que la clasificación por entornos facilite la identificación de logros tempranos y áreas que requieren mayor atención, en los diversos escenarios donde las entidades operan. Esto incluye la formulación de políticas, planes y proyectos, así como la mejora de los resultados de las evaluaciones de desempeño con el objetivo de favorecer los procesos orientados a la garantía plena y el goce efectivo de los derechos de las y los colombianos.

Para esto, en la primera sección, se presentan las definiciones asociadas a la innovación pública. En la segunda, se desarrolla el marco conceptual de la actividad innovadora en el sector público junto con algunos ejercicios piloto que han servido para plantear el índice. La tercera sección detalla la estructura de medición del ICIP. Finalmente, en la cuarta sección, se describe la metodología de cálculo del Índice y se presentan algunos resultados.

---

<sup>1</sup> Aunque esta nueva versión del Índice de Capacidades para la Innovación Pública (ICIP) conserva los mismos entornos que la versión del 2021, sus resultados difieren y pueden no ser comparables, por cuanto se ha reformulado la metodología de medición.



1.

# ANTECEDENTES



Debido a las particularidades y enfoque de las entidades públicas, han surgido diferentes conceptos sobre la innovación en este campo. Una de las definiciones más destacadas es la desarrollada por la Comisión Europea (2011), que considera a la innovación del sector público como un servicio, un método de comunicación, un proceso o método de organización nuevo o significativamente mejorado.

**Asimismo, Windrum (2008) propone una taxonomía para comprender la innovación del sector público, planteando las siguientes definiciones:**

- **Innovación en el servicio:** consiste en la introducción de un nuevo servicio o una mejora en la calidad de un servicio existente. Estas mejoras pueden consistir en cambios en las características o en el diseño del servicio.
- **Innovación en la prestación de servicios:** se refiere a formas nuevas o alternativas de suministrar servicios públicos, o método de entrega que, al generar un valor de uso para los usuarios, genera un valor público para la ciudadanía en general.
- **Innovación administrativa y organizacional:** tiene que ver con cambios en las estructuras y rutinas organizacionales. De acuerdo con Vega y Salaiza (2015), las innovaciones administrativas son definidas como aquellas que ocurren en el sistema social de una organización, la implementación de una nueva manera de reclutar personal, distribuir recursos o estructurar tareas, autoridad y recompensas.
- **Innovación conceptual:** es el desarrollo de nuevas visiones del mundo que desafían los supuestos a partir de los cuales sustentan los productos, procesos y formas organizacionales de servicios existentes. Puede ocurrir en todos los niveles e implicar la introducción de nuevas misiones, nuevas visiones del mundo, objetivos, estrategias y fundamentos. Las innovaciones conceptuales son particularmente importantes para las instituciones que operan con objetivos sociales o públicos porque establecen un vínculo entre los objetivos socioeconómicos de una organización pública y su fundamento operativo.
- **Innovación de políticas:** este enfoque tiene dos puntos a resaltar. En primer lugar, se aprende cómo se pueden mejorar los instrumentos de política para alcanzar un conjunto de objetivos. En segundo lugar, se aprende de manera conceptual cuando se producen cambios en la comprensión compartida de un problema y de los cursos de acción adecuados, es decir, cuando se producen innovaciones conceptuales.
- **Innovación sistémica:** se refiere a formas nuevas o mejoradas de interactuar con otras organizaciones y fuentes de conocimiento. En este sentido, Peter F. Drucker (1986) sugiere que, *“la innovación sistemática consiste en la búsqueda organizada y con un objetivo, de cambios, y en el análisis sistemático de las oportunidades que ellos, (los cambios) pueden ofrecer para la innovación social o económica.”*

Lo anterior, presenta diferentes enfoques conceptuales relacionados con la innovación pública. Estos han sido insumo esencial para la construcción de diversas herramientas de medición de la innovación pública, que se presentan a continuación.



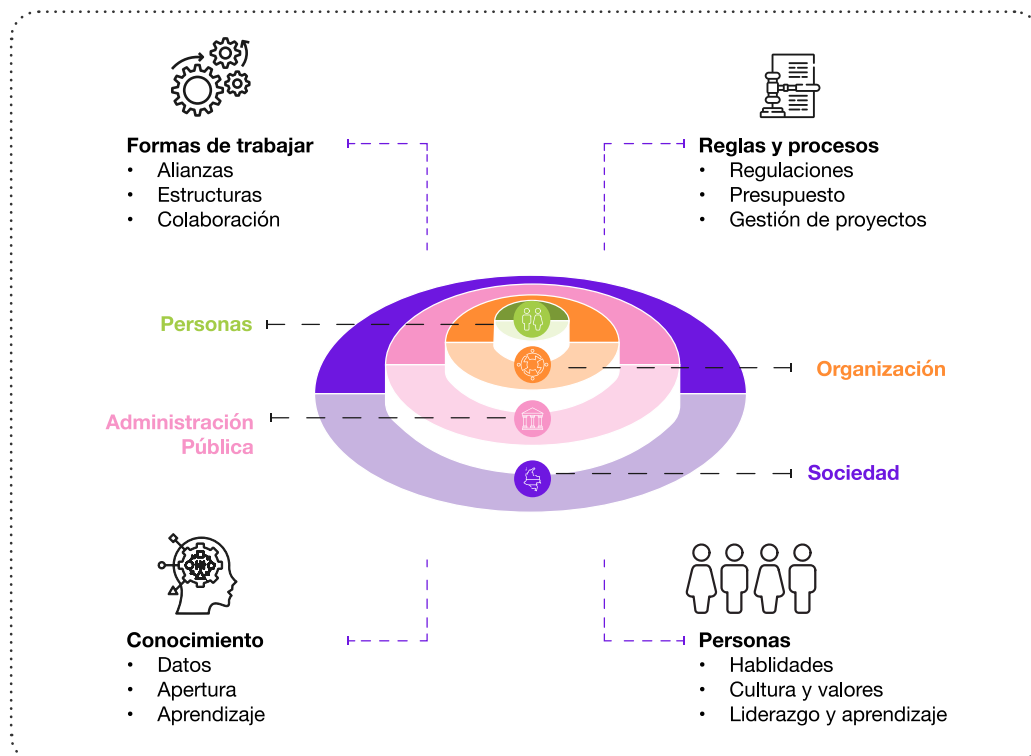
# ESTRUCTURAS Y EJERCICIOS DE MEDICIÓN DE LA INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Considerando la relevancia que ha venido alcanzando el concepto de "innovación" en el sector público, en la última década, algunos países y organismos internacionales han realizado esfuerzos de estructuración y medición de la innovación de las entidades públicas. Algunos de estos son:

## ***El entorno para la innovación en el sector público OCDE***

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – (OCDE) ha propuesto un marco conceptual (2015) para identificar los factores que pueden afectar, de manera positiva o negativa, la innovación en las instituciones del Estado. La figura 1-1, presenta cuatro elementos conceptuales clave que permiten entender las capacidades necesarias para innovar en las entidades del sector público y el contexto en el que se desarrollan.

**Figura 1-1. Estructura para la innovación en el sector público de la OCDE**



**Fuente:** elaboración propia con base en OECD (2015, p. 12).

Los niveles de análisis de la figura 1-1 se plantean de adentro hacia afuera empezando con las y los servidores públicos en el centro, seguidos por el entorno organizativo en que el individuo innova, el grupo de instituciones que hacen parte del sector público del país, y la sociedad en general (Frascati, 2015).

**Por otra parte, la misma OCDE (2015) plantea los siguientes cuatro ejes temáticos:**

1. **Personas:** cómo se motiva a las personas dentro de un entorno organizacional para explorar nuevas ideas y experimentar con nuevos enfoques. Aquí también se sugiere que el liderazgo y la forma en que se selecciona, recompensa y se interactúa con a las personas tienen un impacto en la capacidad innovadora de una organización.
2. **Conocimiento:** el ámbito del conocimiento y el aprendizaje permite considerar cuestiones relacionadas con la recopilación, el análisis y el intercambio de información entre entidades. La hipótesis es que los datos, la información, el conocimiento y el aprendizaje son esenciales para la innovación y la forma en que se gestionan puede favorecerla o dificultarla. El reto consiste en crear la capacidad de poner en común el conocimiento disponible para mejorar las decisiones públicas sobre soluciones innovadoras y compartir el conocimiento para fomentar la innovación social.
3. **Formas de trabajo:** la forma en que se estructura el trabajo dentro y entre las organizaciones. Esto incluye el desarrollo de espacios físicos y métodos innovadores para estructurar equipos y trabajar en colaboración entre organizaciones, sectores y ciudadanía.
4. **Reglas y procesos:** las reglas y los procesos (incluido el marco legal/regulatorio, los procesos presupuestarios y de aprobación) pueden ofrecer —o bloquear— oportunidades para innovar.

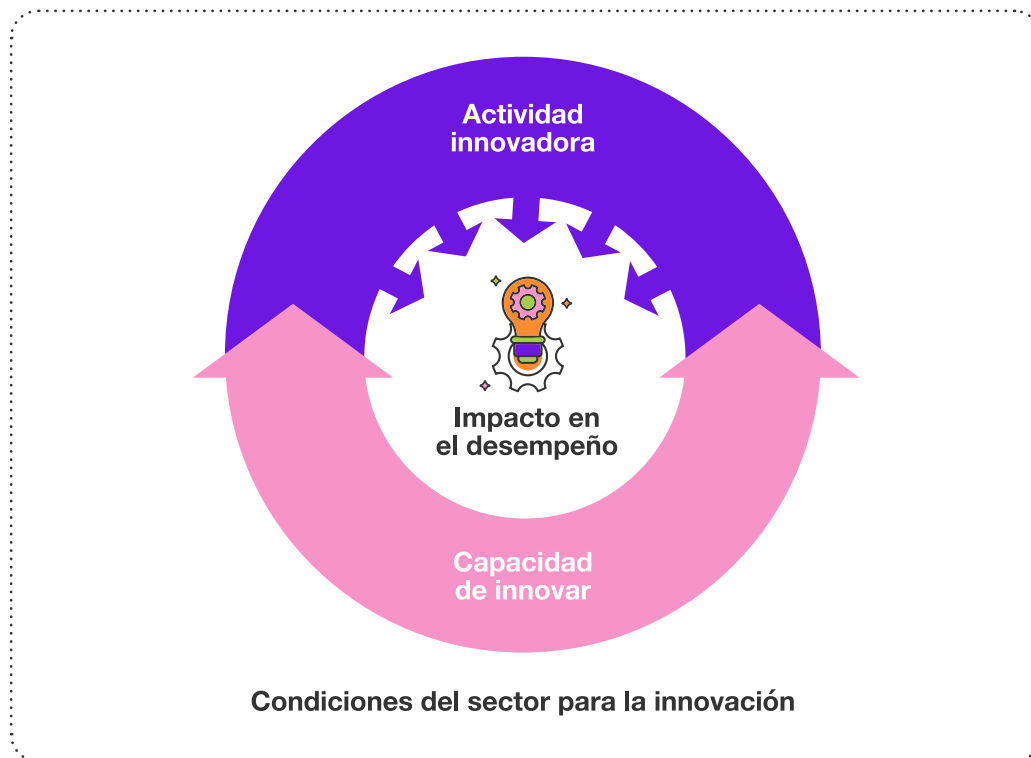
Este esquema de la OCDE, propuesto en el 2015, aborda la innovación en el sector público desde una perspectiva sistémica y conectada. En él sus partes no pueden existir en aislamiento, pues se requieren de combinaciones distintas entre sí para dar soluciones que se adapten a los problemas, las necesidades y el contexto cambiante de un país.

**Estructura para la innovación en organizaciones del sector público de NESTA**

La Fundación NESTA (2011) ha diseñado una estructura para la medición de la innovación, considerando aspectos que están bajo y fuera del control de las entidades del sector público.

La figura 1-2 muestra, en el área interna, la relación entre la "capacidad de innovación" junto con la "actividad de innovación" y el "impacto en el desempeño" de una organización. Por otra parte, en el área externa, se consideran las "condiciones del sector para la innovación", que representan los elementos no controlables por la organización, pero dentro del control de los responsables políticos u otros organismos sectoriales de influencia estratégica (Hughes et al., 2011).

**Figura 1-2. Estructura para la innovación en organizaciones del sector público de NESTA**



**Fuente:** elaboración propia a partir de Hughes et al., (2011, p. 6).

**A continuación, se describen cada uno de los componentes de los aspectos temáticos contemplados en el marco conceptual de NESTA:**

- 1. Actividad de innovación:** hace referencia al flujo de ideas a través de cada entidad y la efectividad de actividades clave para innovar. Incluye el acceso, la selección, el desarrollo y la implementación de nuevas ideas y la difusión de aquellas que funcionan.
- 2. Capacidad de innovación:** corresponde a las capacidades organizativas de cada entidad que pueden influir el desarrollo de actividades innovadoras tales como la gestión, el liderazgo y la cultura, y otros facilitadores organizacionales de la innovación.
- 3. Impacto:** alude al impacto de las actividades de innovación en el desempeño de la entidad, en términos de los resultados alcanzados, el servicio, las medidas de eficiencia y el contexto en que se da ese cambio. Abarca mejoras en los indicadores clave para medir el desempeño, la evaluación del servicio, la eficiencia y el entorno.
- 4. Condiciones del sector para la innovación:** incorpora las condiciones que describen cómo el entorno del sistema en el que opera una entidad pública facilita u obstaculiza el desarrollo de innovaciones y se compone de cuatro palancas clave para innovar: los incentivos, la autonomía, el liderazgo y cultura, y los facilitadores (Hughes et al., 2011).

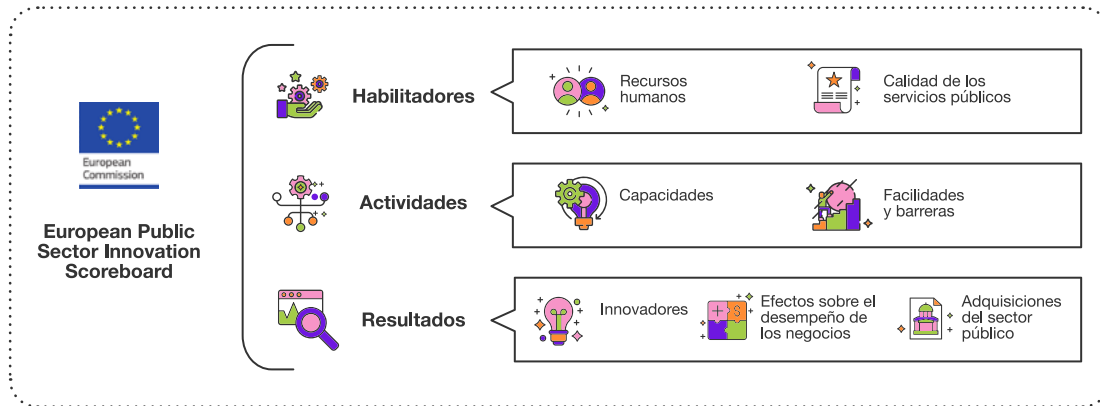
**La innovación pública no ocurre al azar: requiere un entorno habilitante donde el talento, el conocimiento, la colaboración y las reglas converjan para transformar el Estado y cerrar brechas sociales de forma estratégica.**



## **Medición de la innovación en el sector público de la Unión Europea**

El ejercicio piloto de medición más reciente para capturar la innovación de las entidades públicas ha sido el European Public Sector Innovation Scoreboard (EPSIS) empleado en 2013 por la Comisión Europea (Hollanders et al., 2013). En la figura 1-3 se puede observar que el EPSIS captura diferentes aspectos de la innovación en el sector público a través de tres grupos de análisis:

**Figura 1-3. Medición de la innovación en el sector público de la Unión Europea**



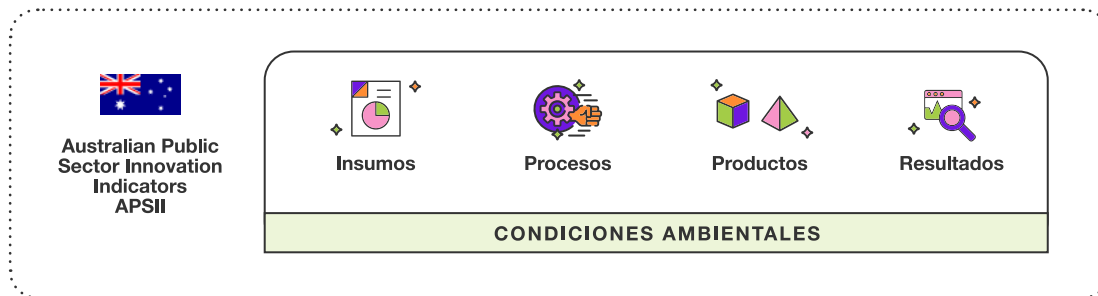
**Fuente:** elaboración propia a partir de Hughes et al., (2011, p. 6).

- 1. Habilitadores:** este grupo se centra en dos dimensiones. La primera, mide la calidad del recurso humano empleado en la administración pública mediante la estimación de la proporción de servidoras y servidores calificados y aquellos que se desempeñan en actividades creativas; la segunda se enfoca en la medición de la calidad de los servicios dentro del sector público y el efecto que producen en la sociedad en general.
- 2. Actividades:** contempla dos dimensiones. Por un lado, se miden las capacidades de innovación interna de las organizaciones públicas a través de dos indicadores: la proporción de servicios y el desarrollo interno de procesos innovadores. Por otro lado, se encuentra la dimensión de impulsores y barreras, que se refiere a los obstáculos internos y externos, y el rol de la gestión en el desarrollo de innovaciones de las entidades del sector público.
- 3. Resultados:** este último grupo mide el desempeño de la innovación en tres dimensiones: 1) Innovadores, se encarga de capturar la proporción de entidades públicas que innovan y el porcentaje de sus innovaciones que son radicalmente nuevas; 2) Efectos en el desempeño de los negocios, permite determinar el impacto de las innovaciones de servicios públicos en el desempeño de la organización estatal; 3) Adquisiciones del sector público, establece el papel de la contratación pública como motor de la innovación empresarial.

### **Indicadores de innovación en el sector público australiano**

Otro ejercicio de medición que se ha tenido en cuenta en el proceso de estructuración del ICIP 2022 ha sido el Australian Public Sector Innovation Indicators (APSII) (Australian Government, 2011). La figura 1-4 muestra que la estructura usada en el APSII mide la innovación en el sector público a partir de cinco temáticas principales:

**Figura 1-4. Indicadores de innovación en el sector público australiano**



**Fuente:** elaboración propia a partir de Australian Government (2011)

1. **Insumos:** incluye la inversión en innovación, las habilidades y el recurso humano, las actitudes del equipo y los atributos para innovar, las fuentes de ideas y la infraestructura tecnológica con la que cuenta la entidad pública para el desarrollo de actividades innovadoras.
2. **Procesos de innovación:** se compone de la difusión de la innovación, las colaboraciones para innovar, las prácticas de gestión, el liderazgo y la cultura innovadora y las estrategias que desarrolla la entidad para alcanzar sus objetivos de innovación.
3. **Productos:** corresponde a las actividades realizadas y la implementación de innovaciones, la identificación de los diferentes tipos de innovaciones logradas por la entidad y al grado de novedad e intensidad de cada una. También incluye los registros de propiedad intelectual del sector público.
4. **Resultados de la innovación:** abarca el impacto social y ambiental de las innovaciones; la calidad, eficiencia y productividad; el grado de satisfacción de los servidores, los beneficios proporcionados a las y los usuarios y, el nivel de confianza y legitimidad lograda por el Estado.
5. **Condiciones del entorno:** muestra los elementos que afectan los desarrollos innovadores en el sector público como la capacidad de las entidades para satisfacer la demanda de la ciudadanía; el liderazgo y cultura del sector público; los factores políticos y legislativos y, otros facilitadores o barreras para la innovación.

Para la construcción del ICIP se han tomado como base diversos referentes metodológicos en la medición de la innovación pública. En particular, se han considerado los enfoques planteados por la OCDE (2015), NESTA (2011), la Comisión Europea (Hollanders et al., 2013) y el Gobierno Australiano (2011). Estos referentes han permitido desarrollar un marco conceptual robusto que adapta metodologías internacionales a la realidad de las entidades nacionales y territoriales del país.

Sin embargo, los modelos de medición descritos presentan ciertas limitaciones, en especial en lo que respecta a la capacidad de evaluar el impacto de la innovación en la generación de valor público y la ponderación de dimensiones dentro de los índices. La literatura ha señalado<sup>2</sup> que muchos de estos instrumentos han estado centrados en estudiar el funcionamiento interno de las organizaciones, sin ofrecer un mecanismo claro para medir cómo las innovaciones implementadas han transformado la provisión de servicios o han contribuido a la garantía de derechos fundamentales y la reducción de desigualdades.

El ICIP 2022 responde a varias de estas limitaciones mediante un enfoque renovado en su formulación. A diferencia de otros índices previos, el ICIP 2022 incorpora un enfoque territorial diferenciado, lo que permite reconocer las condiciones específicas en las que operan las entidades del sector público en distintos niveles administrativos. Esta aproximación permite que el ICIP no solo mida la capacidad de innovación en términos organizacionales, sino que también capture las diferencias estructurales entre entidades y adapte sus análisis a las particularidades del contexto colombiano.

Sin embargo, es importante reconocer que aún existen desafíos en la medición de la innovación en sectores específicos y en la integración de metodologías complementarias, como aquellas de carácter cualitativo. No obstante, el índice representa un paso significativo hacia una evaluación más robusta y contextualizada de la capacidad innovadora del sector público en Colombia.

---

<sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, Bloch y Bugge (2013), quienes señalan que los marcos de medición de la innovación en el sector público tienden a centrarse en procesos internos más que en resultados concretos sobre la provisión de servicios o valor público. Del mismo modo, Hartley, Sørensen y Torfing (2013) argumentan que muchas evaluaciones de innovación pública no logran capturar adecuadamente su impacto en la ciudadanía o en la transformación de las relaciones Estado-sociedad. También Mulgan y Albury (2003) destacan la necesidad de construir marcos que vinculen la innovación con resultados sustantivos en términos de efectividad, legitimidad y equidad en el accionar público.



**2.**

**MARCO**

**CONCEPTUAL**

**DEL ICIP**



Desde la **Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales del DNP** entendemos por innovación pública al “*proceso de creación e inclusión de cambios significativos en los servicios del Estado, con el objetivo de fortalecer la relación democrática entre el Estado y la ciudadanía a través de la participación ciudadana, el acceso libre a la información y el Diálogo Social*” (DNP, 2025). Esto se realiza mediante la exploración y prueba de nuevas ideas y soluciones, con un enfoque en la colaboración, la experimentación y el aprendizaje continuo para lograr una mayor capacidad para la garantía de derechos, la transformación territorial, el cierre de brechas y la construcción de paz.

En relación con lo anterior, el objetivo del ICIP es medir las capacidades con las que cuentan las entidades del sector público para hacer innovación, brindando insumos a estas instituciones para definir y orientar las estrategias de promoción de la innovación pública (DNP, 2019). Por lo tanto, se constituye en el eje central de esta sección identificar cuáles factores son determinantes en el desarrollo de capacidades para la generación de nuevo conocimiento en las entidades públicas.

La figura 2-1 muestra la estructura conceptual propuesta para la medición de las capacidades de innovación pública en Colombia. Se plantean cuatro entornos habilitadores de la innovación definidos por el talento innovador, la gestión del conocimiento, la colaboración, y las normas y procesos.

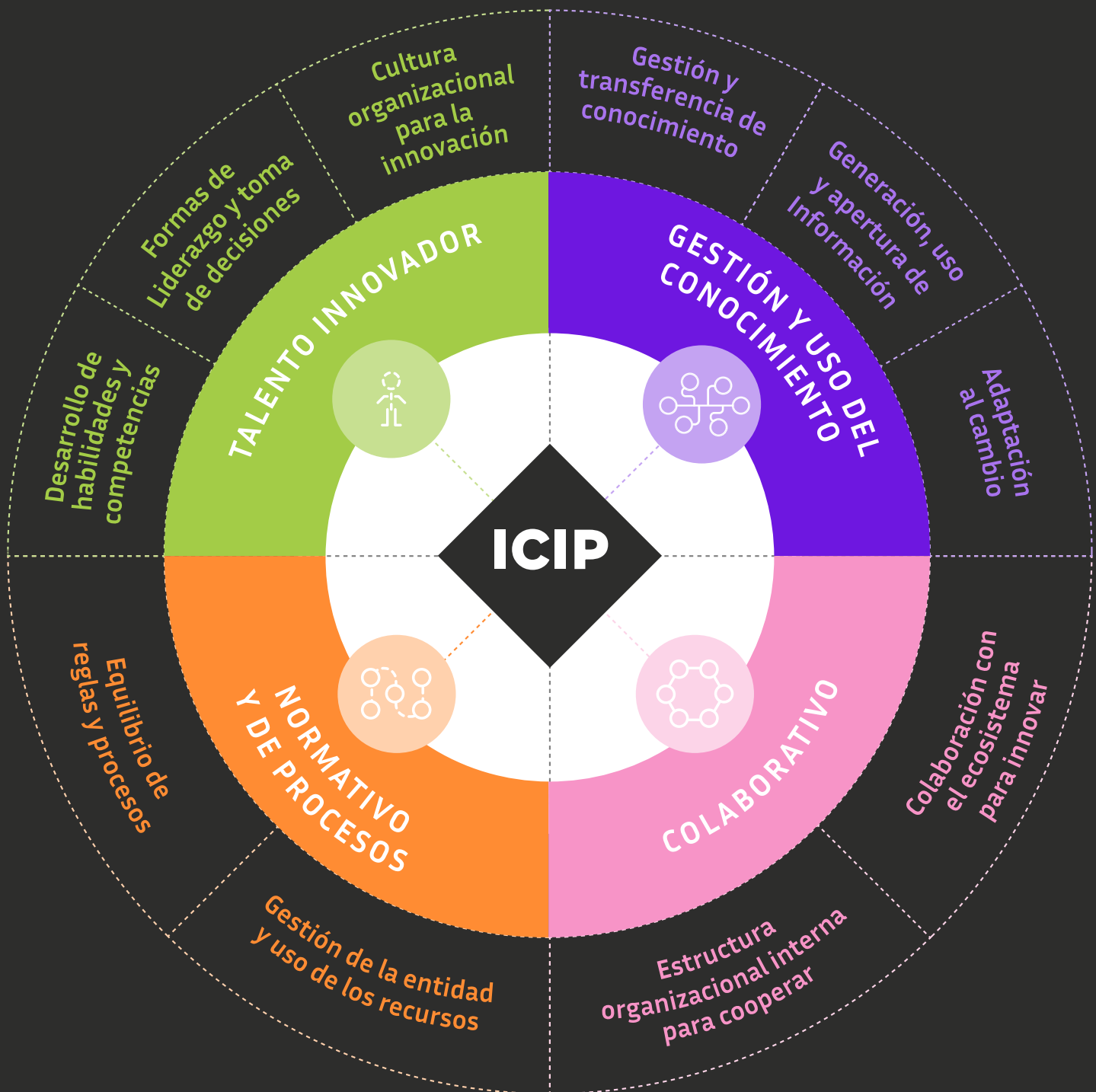
**Figura 2-1. Estructura conceptual del ICIP**



**Fuente:** elaboración propia 2024.

El Índice se sustenta en cuatro pilares o entornos. Esta denominación se establece a partir del análisis transversal de los referentes metodológicos anteriores, en el que e ha identificado que el ambiente que rodea tanto al individuo como a la entidad es determinante en la generación de capacidades para innovar del sector público.

**A continuación, se describen a profundidad cada uno de los pilares que conforman el ICIP:**





## ENTORNO DEL TALENTO INNOVADOR (ETI)

Considerando que son las personas —y no las organizaciones— quienes impulsan la innovación (European Commission, 2013), el pilar de talento innovador **se enfoca en medir los factores que habilitan al personal que se desenvuelve en el sector público para innovar y favorecer los procesos de innovación.**

Este entorno aborda las motivaciones para innovar, el desarrollo de habilidades para resolver retos de manera innovadora y la forma como las organizaciones públicas pueden promover la innovación. **Está conformado por 3 subpilares:**



### Subpilar 1: Desarrollo de habilidades y competencias

**Mide las habilidades y competencias que influyen en el comportamiento innovador dentro del sector público.** Si bien no existe un marco único sobre cuáles son las habilidades, actitudes o comportamientos que fomentan la innovación (Comisión Europea, 2013), la OCDE identifica (2015) algunas competencias clave, las cuales están incluidas en el desarrollo de este subpilar:

- **Iteración:** desarrollo de políticas, productos y servicios de forma incremental y experimental.
- **Manejo de datos:** garantizar que las decisiones se basen en datos y que estos reflejen la realidad del problema que se aborda.
- **Centrado en el usuario:** los servicios públicos deben centrarse en resolver y atender las necesidades de los usuarios, los cuales pueden ser entendidos como la ciudadanía.
- **Curiosidad:** buscar y probar nuevas ideas o formas de trabajar.
- **Storytelling:** explicar el cambio por medio de una narración que permita transmitir un mensaje claro para hacer contacto con el usuario final.
- **Atrevimiento:** desafiar las estructuras rígidas y trabajar con socios inusuales.



## Subpilar 2: Formas de liderazgo y toma de decisiones

**Captura las prácticas del liderazgo y la toma de decisiones que motivan o limitan la capacidad innovadora.** Existe evidencia sobre la alta influencia de los liderazgos en el comportamiento de las y los funcionarios, en particular, ejercer el liderazgo con una mentalidad y conciencia de la innovación en el sector público puede dinamizar el movimiento al interior de la entidad (Mulgan & Albury, 2013).

Así mismo, las y los líderes pueden catalizar procesos innovadores ya que, con su ejemplo promueven comportamientos afines a la innovación en sus equipos, y desempeñan un rol clave en promover otros habilitadores de la innovación como el trabajo colaborativo y el aprendizaje (OECD, 2015), los cuales se abordarán con mayor detalle en los pilares 2 y 3 respectivamente.

Por otra parte, las y los administradores públicos pueden desmotivarse al proponer nuevas ideas cuando enfrentan una mala respuesta de sus superiores, en especial si los resultados esperados son intangibles o difíciles de medir (Comisión Europea, 2013).

En este contexto, el rol del liderazgo es clave para promover la innovación. Con base en Mulgan & Albury (2013), **algunos elementos fundamentales de un liderazgo innovador incluyen:**

- El desarrollo de metas visionarias.
- La creación de una cultura que fomente nuevas ideas, siempre que respeten los derechos fundamentales y contribuyan al bienestar público.
- El apoyo y la defensa de experimentos y pilotos de alto riesgo.
- La comunicación de resultados claros y ambiciosos.
- El escalamiento y la promoción en el nivel político un marco normativo que favorezca la experimentación.



### Subpilar 3: Cultura organizacional para la innovación

**Mide cómo las entidades públicas promueven una cultura organizacional afín a la innovación.** La cultura organizacional se compone de las reglas y expectativas no escritas basadas en las actitudes y valores compartidos entre las y los individuos dentro de una organización (OECD, 2015).

En diferentes escenarios se ha observado que la capacidad de las y los administradores públicos para probar nuevas ideas, experimentar enfoques innovadores y desarrollar nuevos procedimientos puede ser desalentada por reglas organizativas rígidas (European Commission, 2013), y algunos factores estructurales e institucionales refuerzan la aversión al riesgo que desestimula a las y los servidores públicos a presentar ideas innovadoras y limitan el avance de las organizaciones (Australian Government, 2011).

Al contrario, una cultura organizacional que ofrezca los incentivos adecuados puede influir en la generación de conocimiento (Australian Government, 2011), promover el cambio del *status quo* y mejorar el desempeño de las y los servidores públicos favoreciendo así los procesos de innovación (Bloch & Bugge, 2013; Demircioglu & Audretsch, 2017).

Dos elementos clave de la cultura organizacional para tener en cuenta son la cultura legal o la disposición para cumplir las normas en el sector público y la cultura para la colaboración efectiva. **Estas hacen referencia a las siguientes preguntas:** *¿qué tanto se necesita regular para que las organizaciones funcionen?, ¿qué tanto se obedecen las reglas vigentes? ¿qué tanto se sobre/mal interpretan? ¿qué incentivos hay para la colaboración efectiva?* (Secretaría de la Función Pública, 2018).

**La innovación pública nace en las personas. Son sus ideas, su capacidad de adaptación y su impulso creativo los que transforman al Estado. Potenciar ese talento es la apuesta más estratégica para cerrar brechas y responder a las demandas ciudadanas.**





## ENTORNO DE GESTIÓN Y USO DEL CONOCIMIENTO (EGC)

La gestión del conocimiento es un concepto que ha adquirido especial importancia en el sector público pues se consolida como un factor fundamental para el impulso y el desarrollo de los procesos de documentación, sistematización, recolección, divulgación, uso, gestión y transferencia de conocimientos y habilidades que fortalecen la gestión pública, la toma de decisiones y el abordaje de problemas públicos.

**La gestión del conocimiento puede ser entendida como el proceso lógico, organizado y sistemático empleado para producir, transferir y aplicar los saberes, las experiencias y la información generados en una entidad o grupo de trabajo** (Nagles, 2007). Los procesos adelantados al interior de una entidad se logran manejar de manera más eficiente y adecuada a partir del conocimiento tácito (intangible) y explícito (tangible) disponible con el fin último de mejorar los productos y servicios ofertados, el desempeño en los procesos adelantados y los resultados de la gestión realizada.

Autores como Otter y Cortez (2003), sostienen que la principal tarea de la gestión del conocimiento es manejar, administrar y aprovechar la información obtenida por una organización, de manera que los equipos de trabajo tengan la capacidad de aprender y generar conocimiento nuevo o mejorar el que existe, a partir de la identificación de procesos organizacionales en los que sea clave documentar, sistematizar, gestionar y transferir conocimientos, habilidades y aprendizajes (Otter & Cortez, 2003, pág. 6). A partir de una correcta gestión del conocimiento, las organizaciones logran ser más innovadoras y eficientes, puesto que, al retomar los conocimientos y habilidades adquiridas, gestionan los aprendizajes derivados de estos procesos y logran identificar buenas prácticas susceptibles de ser replicables en escenarios similares, tanto al interior de la entidad como en otras, aportando así a la garantía de derechos fundamentales.

En línea con lo anterior, **este pilar mide las condiciones del entorno que facilitan la gestión, la generación, la transferencia y el uso del conocimiento orientados a la innovación**. Porter & Kramer (2011) argumentan que se requiere articular y desarrollar una dinámica permanente que permita el aprendizaje y el aprovechamiento de los recursos de información disponibles, así como el trabajo en red que logre la generación de valor compartido en los procesos de innovación. **Está conformado por 3 subpilares:**



**Subpilar 1: Gestión y transferencia de conocimiento**

**Mide la capacidad que tienen las entidades del sector público para gestionar, apropiar y transferir el conocimiento.** Movilizar ideas, compartir conocimiento, tener presente los cambios y, por ende, involucrar actores que contribuyan al potencial de la innovación, son requisitos fundamentales para el éxito de los sistemas públicos de innovación (Dente et al., 2012).



**Subpilar 2: Generación, uso y apertura de información**

**Captura la capacidad de las entidades para identificar, generar y hacer uso de evidencia en la toma de decisiones, y abrir información alineada con la misionalidad de la entidad.** De acuerdo con Osborne & Brown (2005), la generación, identificación y el buen uso de la información contribuye a que el Estado pueda construir mejores estrategias para alcanzar sus objetivos propuestos. Adicionalmente, este insumo de información puede ser utilizado en la etapa de evaluación y seguimiento.

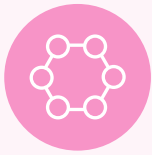


**Subpilar 3: Adaptación al cambio**

**Mide la capacidad de adaptación al cambio y de apropiación tecnológica que tienen las entidades del sector público.** Poder adaptarse a las nuevas tecnologías permite optimizar recursos, reinventar procesos, y satisfacer necesidades de la ciudadanía (Morris, 2010).

**El conocimiento es la materia prima de la innovación pública. Cuando las entidades gestionan lo que saben, abren su información y se adaptan al cambio, transforman aprendizajes en soluciones reales para la ciudadanía y fortalecen su capacidad de innovar con propósito.**





## ENTORNO COLABORATIVO (ECO)

La colaboración al interior de las organizaciones está ligada a la gestión de procesos de innovación pública que basan su estrategia en construir soluciones integradoras entre actores que enfrentan los mismos problemas públicos (Galaz, 2016). Los actores que interactúan dentro de esa búsqueda de alternativas de solución se componen de distintas organizaciones y generan así tres formas de colaboración. Las colaboraciones intra-institucionales que se dan entre unidades de una misma institución. Las colaboraciones inter-institucionales se establecen entre diferentes organizaciones o entidades públicas. Finalmente, se sitúan las colaboraciones que incluyen instituciones públicas, privadas y la sociedad civil (Eggers y Kumar, 2009; Hartley et al., 2013).

De acuerdo con lo anterior, dicha relación entre actores hace necesario diseñar espacios de colaboración que impulsen y propicien la definición conjunta de los problemas a través de aprendizajes mutuos y participación activa en todo el proceso (Zurbriggen y González, 2014), respetando las autonomías de la ciudadanía y de las comunidades y asumiendo las responsabilidades del Estado en la garantía de derechos fundamentales.

Por lo tanto, dentro de las entidades públicas es fundamental promover un entendimiento compartido entre todas las personas que desempeñan funciones en el servicio público. Esto no se limita únicamente a quienes ostentan la categoría formal de funcionarios dentro de la estructura administrativa, sino que abarca a todo el conjunto de servidores públicos que colaboran con y para el Estado. En este sentido, los principios planteados por Ramírez-Alujas (2012) ofrecen un marco de referencia para fortalecer la colaboración interna en las organizaciones públicas para impulsar la innovación en el sector.

Así, **este pilar mide los factores que condicionan el entorno de trabajo colaborativo que desarrollan las entidades con fines innovadores**, teniendo en cuenta que es necesario impulsar y promover espacios colaborativos en los que las entidades sirvan como motores y ejes dinamizadores de los procesos de mejora e innovación de la gestión pública (Cornella, 2007). Este pilar está conformado a su vez por 2 subpilares:



### Subpilar 1: Estructura organizacional interna para cooperar

Captura la dinámica de la arquitectura organizacional de las entidades del sector público, la cual puede favorecer o dificultar la cooperación interna para innovar. De acuerdo con Ramírez-Alujas (2012), integrar proyectos innovadores transversales a la estructura de una entidad pública contribuye a reducir la rigidez administrativa, la fragmentación y la duplicación de esfuerzos en cuanto a objetivos y estrategias a nivel de servicios, departamentos, organismos y cuerpos profesionales.

Así mismo, la cooperación en materia de innovación es más fácil si al interior de la organización se llega a un consenso o acuerdo del porqué es necesaria la innovación, qué implica y cómo se puede ayudar teniendo en cuenta las áreas, el equipo, y misionalidad de la entidad (OECD, 2019).

De esta forma, **este subpilar mide las estructuras que apoyan el trabajo entre áreas en la entidad para incentivar la colaboración.**



### Subpilar 2: Colaboración con el ecosistema para innovar

**Este subpilar mide las condiciones que facilitan o dificultan el trabajo colaborativo entre la ciudadanía, las organizaciones privadas y otras entidades del sector público en el proceso de innovación.** En este contexto, los modelos abiertos de información pueden contribuir a la generación de capacidades para compartir y construir conocimiento de manera colectiva (Castells, 2009).

Sin embargo, la colaboración por sí sola no garantiza procesos democráticos ni la participación efectiva de los distintos actores en la toma de decisiones. Cuando la colaboración no se estructura de manera adecuada, puede diluir la responsabilidad del Estado en la gestión de los problemas públicos, trasladándola a otros sectores sin garantizar el ejercicio de derechos y la rendición de cuentas.

Por ello, la legitimidad de los procesos colaborativos radica en la existencia de mecanismos de participación incluyentes y transparentes, que permitan a la ciudadanía y otros actores incidir de manera efectiva en la definición de los problemas y la toma de decisiones. En este sentido, la colaboración debe entenderse como un medio para fortalecer la democracia y no como un fin en sí mismo (Zurbriggen y González, 2014).



## ENTORNO NORMATIVO Y DE PROCESOS (ENP)

Mide las condiciones de las reglas y procesos normativos, concernientes o particulares a cada entidad del sector público, en los que es posible desarrollar capacidades para innovar. La innovación pública necesita un entorno normativo que estimule y facilite la generación de alternativas y soluciones viables a retos públicos. El entorno normativo abarca un conjunto de normas, criterios, metodologías, lineamientos y sistemas que deben ser diseñados y ajustados para que las y los servidores y las instituciones puedan innovar (OCDE, 2014). En efecto, para que el entorno normativo promueva la innovación pública debe evaluarse alrededor de tres áreas:

1. **Clarificar y simplificar con un enfoque transversal** —entre instituciones— el contexto legal y regulatorio relacionado con la innovación. Se refiere a la necesidad de contar con consistencia en los procesos de expedición de normas y reglamentos, y con una sistematización de la normatividad existente.
2. **Definir la relación entre recursos y presupuestos.** Este aspecto se refiere a movilizar capacidad de gasto en innovación para aligerar procesos internos dirigidos a fortalecer y promover la reinversión de recursos, y políticas presupuestarias que amplíen las fuentes disponibles para la innovación.
3. **Revisar el enfoque innovador existente en cada entidad.** Si bien cada entidad puede contar con unidades, equipo y especialistas en innovación pública, no siempre proponen la flexibilidad ni la experimentación como sus principales atributos.

Sin embargo, no se trata de estandarizar los marcos normativos de las organizaciones públicas en busca de entornos que permitan e incentiven la innovación pública, sino de cuestionar y desafiar enfoques, metodologías y procesos tradicionales que han limitado las posibilidades de las y los servidores públicos para proponer alternativas creativas. De acuerdo con la OECD (2015), las entidades necesitan nuevas formas de trabajar e integrar los marcos jurídicos o legales que les permitan promover reglas dentro de sus procesos de innovación en el sector público.

El valor de definir y medir el entorno normativo reside en reconocer y visibilizar el escenario legal, administrativo y burocrático dentro del cual debe navegar la o el servidor público que pretende innovar. En línea con lo expuesto, este pilar está conformado por 2 sub-pilares, que representan los limitadores o inhibidores normativos de la innovación pública:



**Subpilar 1: Equilibrio de reglas y procesos**

Captura las reglas y procesos que facilitan o limitan la generación y fomento de capacidades para innovar al interior de las entidades del sector público. Tiene en cuenta tanto la normatividad nacional, como las reglas y directrices específicas dentro de cada institución (Cejudo et al. 2016).



**Subpilar 2: Gestión y uso de los recursos**

Mide las prácticas de gestión y uso de los recursos de las entidades públicas para la innovación. De acuerdo con la asignación oficial, la posibilidad de trabajar con fondos de otros sectores puede impactar de manera positiva el alcance de la innovación pública (Adams et al., 2006).

**Un Estado innovador se construye desde alianzas significativas y reglas inteligentes. Cuando las entidades colaboran con otros actores y ajustan sus marcos normativos y recursos a la innovación, logran responder mejor a los desafíos públicos y generar mayor valor social.**





**3.**

**METODOLOGÍA**

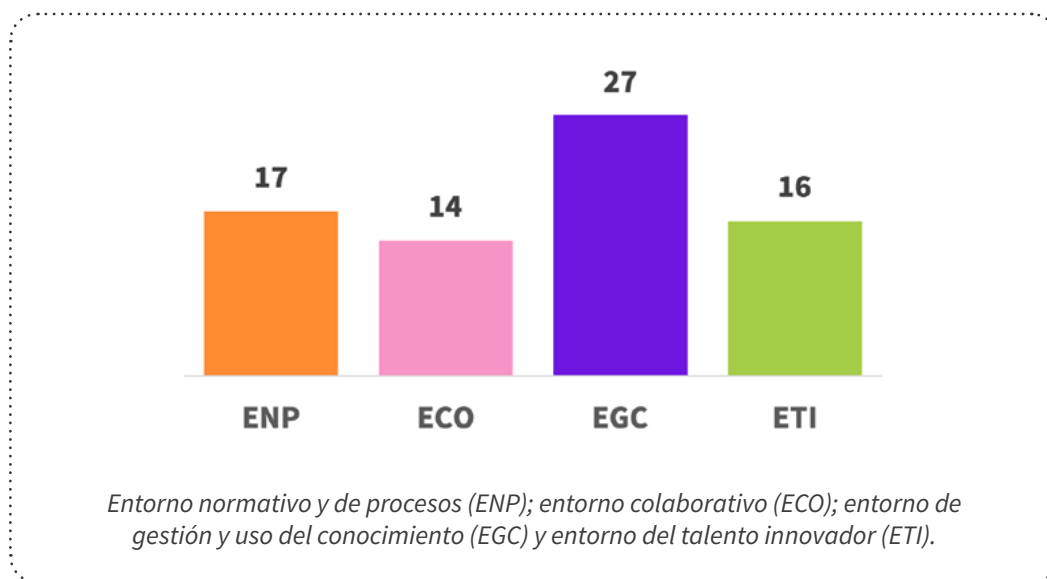
**DE MEDICIÓN**



Se realizó una revisión de diferentes fuentes de información relacionadas con innovación pública en el país con el objetivo de contar con insumos para la medición de cada uno de los componentes descritos. Posteriormente, se decidió utilizar como único insumo para la medición el Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión (FURAG), que aporta información de entidades del orden nacional y territorial en términos de los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión pública. De acuerdo con el Departamento Administrativo para la Función Pública (DAFP) y el Decreto 2482 de 2012, a través del FURAG se capturan, monitorean y evalúan los avances sectoriales e institucionales en la implementación de las políticas de desarrollo administrativo de la vigencia anterior al reporte.

Con base en el FURAG, se realizó un ejercicio de identificación de preguntas relacionadas con cada uno de los pilares y subpilares que se plantearon para el ICIP. Este ejercicio dio como resultado un total de 74 preguntas que permiten medir los 4 pilares y los 8 subpilares del Índice. La distribución del número de preguntas se observa en la figura 3-1:

**Figura 3-1. Número de preguntas del ICIP por pilar**



**Fuente:** elaboración propia 2024.

Como se observa en la figura 3-1, el número de preguntas por pilar no es el mismo. Esto obliga a realizar algunos ajustes en la estrategia de medición del ICIP<sup>3</sup>, la cual se presenta a continuación.

<sup>3</sup> El listado de preguntas por cada pilar se relaciona en el anexo 1.



# ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL

El cálculo del ICIP para las entidades del orden nacional responde al promedio de la calificación obtenida en cada una de las preguntas que componen los entornos evaluados. De esta manera, la medición no se limita a un promedio de categorías y cada una de las 74 preguntas que componen el índice pesa lo mismo dentro del resultado final. Así las cosas, la estructura de cálculo se expone a continuación:

$$ICIP_i = \frac{\overbrace{\underbrace{Pr_{ETI_1} + \dots + Pr_{ETI_n}}_{ETI} + \underbrace{Pr_{EGC_1} + \dots + Pr_{EGC_n}}_{EGC} + \underbrace{Pr_{ECO_1} + \dots + Pr_{ECO_n}}_{ECO} + \underbrace{Pr_{ENP_1} + \dots + Pr_{ENP_n}}_{ENP}}^{\text{Entornos}}}{N}$$

**Donde:**

*ICIP*: Índice de Capacidades Para la Innovación Pública

*N*: número total de preguntas del índice

*Pr*: pregunta que compone el índice

El ICIP cumple con la siguiente condición:  $0 \leq ICIP_i \leq 1$

→ ***ETI: entorno talento innovador***

$$ETI_i = \frac{\overbrace{\underbrace{Pr_{DHC_1} + \dots + Pr_{DHC_n}}_{DHC_i} + \underbrace{Pr_{FLT_1} + \dots + Pr_{FLT_n}}_{FLT_i} + \underbrace{Pr_{COI_1} + \dots + Pr_{COI_n}}_{COI_i}}^{\text{subpilares}} + Pr_1 + \dots + Pr_n}{n}$$

*DHC*: desarrollo de habilidades y competencias

*FLT*: formas de liderazgo y toma de decisiones

*COI*: cultura organizacional para la innovación

*n*: número total de preguntas del entorno

*i*: i-ésima entidad del orden nacional

**Nota:** no todas las preguntas del pilar están asociadas a un subpilar, algunas de estas inciden directamente en el pilar.

→ **EGC: entorno de gestión y uso del conocimiento**

$$EGC_i = \frac{\overbrace{\overbrace{Pr_{GTC_1} + \dots + Pr_{GTC_n}}^{GTC_i} + \overbrace{Pr_{GUA_1} + \dots + Pr_{GUA_n}}^{GUA_i} + \overbrace{Pr_{ADC_1} + \dots + Pr_{ADC_n}}^{ADC_i}}^{subpilares} + Pr_1 + \dots + Pr_n}{n}$$

GTC: gestión y transferencia de conocimiento  
 GUA: generación, uso y apertura de información  
 ADC: adaptación al cambio  
 n: número total de preguntas del entorno

→ **ECO: entorno colaborativo**

$$ECO_i = \frac{\overbrace{\overbrace{Pr_{CEI_1} + \dots + Pr_{CEI_n}}^{CEI_i} + \overbrace{Pr_{EOI_1} + \dots + Pr_{EOI_n}}^{EOI_i}}^{subpilares} + Pr_1 + \dots + Pr_n}{n}$$

CEI: colaboración con el ecosistema para innovar  
 EOI: estructura organizacional interna para cooperar  
 n: número total de preguntas del entorno

→ **ENP: entorno normativo y de procesos**

$$ENP_i = \frac{\overbrace{\overbrace{Pr_{ERP_1} + \dots + Pr_{ERP_n}}^{ERP_i} + \overbrace{Pr_{GEU_1} + \dots + Pr_{GEU_n}}^{GEU_i}}^{subpilares} + Pr_1 + \dots + Pr_n}{n}$$

ERP: equilibrio de reglas y procesos  
 GEU: gestión de la entidad y uso de los recursos  
 n: número total de preguntas del entorno

Los resultados de cada una de las entidades del orden nacional que fueron medidas se presentan en un listado que puede consultar en el micrositio del Equipo de Innovación Pública del DNP en su sección de medición de la innovación<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaWVkbkZDdmOTgtYzZwOS00NjYzLTgzNDYtNjBjZDU3MTImZTZiIiwidCI6IjA0MjYwZTIwLTZlZGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5Mjg2YjFiZmZBhYyIsImMiOiR9&pageName=ab5d1405f3c91795e960>



## ENTIDADES DEL ORDEN TERRITORIAL

---

En este apartado se incluyó el concepto de “tipología” municipal y departamental, que se basa en los resultados de la *Metodología de tipologías de las entidades territoriales para el reconocimiento de capacidades y resultados* desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2024). Con este insumo, se le brinda una tipología a cada uno de los municipios del país, con la cual se obtienen resultados para cada municipio y departamento ajustados por la tipología a la que pertenece.

La *Metodología de tipologías* del DNP (2024) tiene como objetivo identificar grupos de entidades territoriales con características relativamente homogéneas, en especial en términos de sus capacidades y su contexto geográfico. Para ello, se llevó a cabo un proceso de revisión y selección de variables para asegurar que la información utilizada fuera confiable, completa y estuviera disponible para todos los municipios y departamentos. Las variables seleccionadas fueron las siguientes:

- **Índice de Desempeño Fiscal (IDF)**
- **Índice de Desempeño Institucional (IDI)**
- **Índice de Distancias y Densidades (IDD)**

Con estas variables, el DNP (2024) planteó los siguientes pasos que dan como resultado las diferentes tipologías:

- **Identificación de municipios que deben estar en una tipología especial:** aquí se reconoce que hay ciudades en Colombia que no son comparables. Se reconoce la singularidad de Bogotá, después las ciudades grandes, y por último los centros de aglomeración identificados en el sistema de ciudades<sup>5</sup>. Lo anterior considerando que estas ciudades tienen una convergencia que está estrechamente relacionada con la productividad, la competitividad y la innovación en los territorios.
- **Creación de un ponderador:** Partiendo de la relación que existe entre las capacidades de las entidades territoriales y su situación geográfica, se creó un ponderador de ajuste por cada categoría del IDD, para los 1.084 municipios que no se incluyen en alguna de las tipologías especiales. Es importante mencionar que en el IDD se determinaron 5 categorías a

---

<sup>5</sup> Actualmente, los centros de aglomeración están conformados por: Armenia, Tunja, Manizales, Pereira, Cúcuta, Villavicencio, Pasto, Rionegro, Girardot, Sogamoso, Duitama y Tuluá.

nivel municipal y 3 a nivel departamental, usando la técnica de cortes o intervalos naturales de Jenks, la cual se refiere a un método de clasificación de datos o identificación de intervalos en estadística y análisis geoespacial que permite dividir los datos en intervalos que minimicen la varianza dentro de cada categoría y maximicen la varianza entre las categorías.

- **Tipología:** se calcula un “índice de capacidades ponderado” para los municipios y departamentos que se construye con la combinación de las capacidades de la entidad territorial y se ajusta con el ponderador resultante del IDD.

Como resultado, la metodología establecida encuentra que los 1.102 municipios del país se distribuyen en 8 tipologías con características relativamente homogéneas al interior y heterogéneas entre grupos. Es importante resaltar que las tres primeras tipologías contienen los municipios que se encontraron que no son comparables por su desarrollo, su dinámica económica y su importancia en su región. Las cinco categorías adicionales incluyen los municipios restantes, aclarando que se seleccionó esta cantidad de grupos al considerar que logran diferenciar de manera adecuada los municipios.

**Tabla 3-1. Tipologías de las entidades territoriales para el reconocimiento de capacidades y resultados<sup>6</sup>**

TIPOLOGÍA	NÚMERO DE MUNICIPIOS Y DISTRITOS
<b>Bogotá</b>	<b>1</b>
<b>Ciudades grandes</b>	<b>5</b>
<b>Centro aglomeración</b>	<b>12</b>
<b>1</b>	<b>85</b>
<b>2</b>	<b>235</b>
<b>3</b>	<b>393</b>
<b>4</b>	<b>318</b>
<b>5</b>	<b>53</b>
<b>Total general</b>	<b>1.102</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir de DNP (2024).

<sup>6</sup> Para mayor detalle acerca del listado de municipios revisar DNP (2024).

- **Tipología 1:** compuesta por 85 municipios que se caracterizan por tener en promedio los más altos niveles de capacidades fiscales y administrativas; al mismo tiempo son los municipios mejores conectados y más densos.
- **Tipología 2:** compuesta por 235 municipios. Tienen niveles intermedios-altos de capacidad fiscal y administrativa.
- **Tipología 3:** compuesta por 393 municipios. Tienen niveles intermedios de capacidad fiscal y administrativa.
- **Tipología 4:** compuesta por 318 municipios. Tienen niveles intermedios- bajos de capacidad administrativa y fiscal.
- **Tipología 5:** compuesta por 53 municipios. Tienen los más bajos niveles de capacidad administrativa y fiscal, al mismo tiempo son los municipios más desconectados y menos densos, es decir, los más rurales.

En cuanto a los departamentos del país, la metodología indica que los 32 departamentos se agrupan en 3 tipologías así:

**Tabla 3-2. Tipologías departamentales**

TIPOLOGÍA	NÚMERO DE DEPARTAMENTOS
1	10
2	12
3	10
<b>Total general</b>	<b>32</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir de DNP (2024).

- **Tipología 1:** compuesta por 10 departamentos. Tienen los más altos niveles de capacidad fiscal y administrativa; a su vez son los departamentos cuyos municipios en promedio son menos distantes y más densos.
- **Tipología 2:** compuesta por 12 departamentos. Tienen niveles intermedios de capacidad fiscal y administrativa.
- **Tipología 3:** compuesta por 10 departamentos. Se caracterizan porque sus gobernaciones tienen capacidades fiscales y administrativas bajas; en promedio sus municipios son más distantes y menos densos (ruralidad).

Con base en lo anterior, cada municipio será comparado frente al mejor resultado obtenido por un territorio que pertenezca a su misma tipología. Lo anterior, permite superar los sesgos obtenidos al comparar municipios o departamentos de diferentes niveles, por ejemplo: municipios de tipología 4 o 5 comparados con los resultados de ciudades grandes.

La estructura del cálculo se expone a continuación:

**Resultados a nivel de gobernaciones, alcaldías y municipios**

$$ICIP_i^* = \frac{\overbrace{\overbrace{Pr_{ETI_{1k}} + \dots + Pr_{ETI_{nk}}}^{ETI} \overbrace{Pr_{EGC_{1k}} + \dots + Pr_{EGC_{nk}}}^{EGC} \overbrace{Pr_{ECO_{1k}} + \dots + Pr_{ECO_{nk}}}^{ECO} \overbrace{Pr_{ENP_{1k}} + \dots + Pr_{ENP_{nk}}}^{ENP}}^{Entornos}}{N}$$

$$ICIP = \frac{ICIP_i^*}{\max (ICIP_k)}$$

El ICIP cumple con la siguiente condición:  $0 \leq ICIP_i \leq 1$

**Donde:**

→ **ETI: entorno talento innovador**<sup>7</sup>

$$ETI_i^* = \frac{\overbrace{\overbrace{Pr_{DHC_1} + \dots + Pr_{DHC_n}}^{DHC_i} \overbrace{Pr_{FLT_1} + \dots + Pr_{FLT_n}}^{FLT_i} \overbrace{Pr_{COI_1} + \dots + Pr_{COI_n}}^{COI_i}}^{subpilares} Pr_1 + \dots + Pr_n}{n}$$

$$ETI_i^* = \frac{\overbrace{\overbrace{Pr_{DHC_1} + \dots + Pr_{DHC_n}}^{DHC_i} \overbrace{Pr_{FLT_1} + \dots + Pr_{FLT_n}}^{FLT_i} \overbrace{Pr_{COI_1} + \dots + Pr_{COI_n}}^{COI_i}}^{subpilares}}{n}$$

$$ETI = \frac{ETI_i^*}{\max (ETI_k)}$$

- DHC: desarrollo de habilidades y competencias
- FLT: formas de liderazgo y toma de decisiones
- COI: cultura organizacional para la innovación
- n: número de subpilares del entorno
- i: i-ésima gobernación o alcaldía
- k: tipología a la cual pertenece el municipio

<sup>7</sup> Es importante mencionar que los resultados para los entornos no son estrictamente iguales al promedio de los subpilares que los componen. Esto se debe a la inclusión de los máximos por categorías.

→ **EGC: entorno de gestión y uso del conocimiento**

$$EGC_i^* = \frac{\overbrace{\overbrace{Pr_{GTC_1} + \dots + Pr_{GTC_n}}^{GTC_i} \overbrace{Pr_{GUA_1} + \dots + Pr_{GUA_n}}^{GUA_i} \overbrace{Pr_{ADC_1} + \dots + Pr_{ADC_n}}^{ADC_i}}^{subpilares} + Pr_1 + \dots + Pr_n}{n}$$

$$EGC = \frac{EGC_i^*}{\max(EGC_k)}$$

*GTC*: gestión y transferencia de conocimiento  
*GUA*: generación, uso y apertura de información  
*ADC*: adaptación al cambio  
*n*: número de subpilares del entorno  
*k*: categoría del municipio

→ **ECO: entorno colaborativo**

$$ECO_i = \frac{\overbrace{\overbrace{Pr_{CEI_1} + \dots + Pr_{CEI_n}}^{CEI_i} \overbrace{Pr_{EOI_1} + \dots + Pr_{EOI_n}}^{EOI_i}}^{subpilares} + Pr_1 + \dots + Pr_n}{n}$$

$$ECO = \frac{ECO_i^*}{\max(ECO_k)}$$

*CEI*: colaboración con el ecosistema para Innovar  
*EOI*: estructura organizacional interna para cooperar  
*n*: número de subpilares del entorno  
*k*: categoría del municipio

→ *ENP: entorno normativo y de procesos*

$$ENP_i^* = \frac{\overbrace{\overbrace{Pr_{ERP_1+\dots+Pr_{ERP_n}}^{ERP_i}} + \overbrace{Pr_{GEU_1+\dots+Pr_{GEU_n}}^{GEU_i}}}}^{subpilares} + Pr_{1+\dots+Pr_n}}{n}$$

$$ENP = \frac{ENP_i^*}{\max (ENP_k)}$$

*ERP*: equilibrio de reglas y procesos

*GEU*: gestión de la entidad y uso de los recursos

*n*: número de subpilares del entorno

*k*: categoría del municipio

Los resultados de cada una de las entidades del orden territorial que fueron medidas se presentan en el micrositio del Equipo de Innovación Pública del DNP en su sección de medición de la innovación. Sin embargo, también puede acceder a estos resultados por medio del link del pie de página que aquí se relaciona<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaGVkZDdmOTgtYzYzOS00NjYzLTgzNDYtNjBjZDU3MTImZTliwidCI6IjA0MjYwZTlwLTlzNGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5MjYjFiNzBhYyIsImMiOiJ9&pageName=ab5d1405f3c91795e960>



**4.**

**RESULTADOS**

**GENERALES**





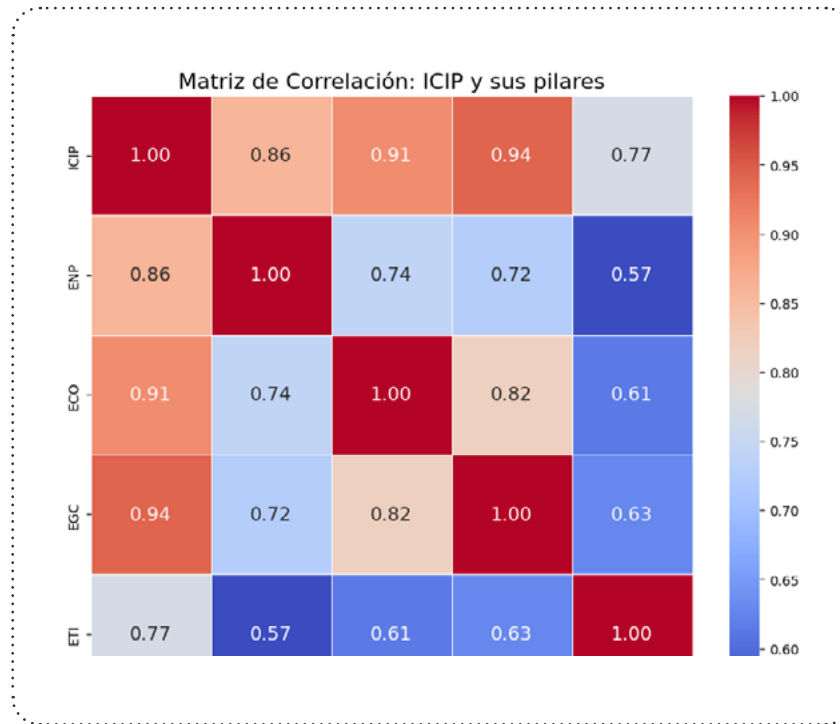
## ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL

---

Con base en la metodología de medición expuesta, se evaluaron un total de 185 entidades del orden nacional. Estas entidades cumplieron con la condición de haber dado respuesta al menos al 30% del total de las preguntas seleccionadas para el Índice. En términos generales, se obtuvieron los siguientes resultados:

1. Para 2022, las 185 entidades evaluadas obtuvieron un puntaje promedio de 67.4 puntos.
2. En cuanto a los pilares del índice, los resultados promedio para entidades del orden nacional fueron los siguientes: entorno de talento innovador (66.2); entorno de gestión y uso del conocimiento (68.1); entorno colaborativo (65.7) y entorno normativo y de procesos (68.9).
3. Al analizar la correlación entre el resultado del ICIP y cada uno de sus pilares, se observó que (ver figura 4-1):
  - La correlación más alta se encuentra entre el entorno de gestión y uso del conocimiento (EGC) (0.94) y el entorno colaborativo (ECO) (0.91) con el ICIP. Esto sugiere que la capacidad de gestionar el conocimiento y fomentar la colaboración entre actores públicos y privados son factores clave en la innovación pública.
  - El entorno normativo y de procesos (ENP) presenta una correlación de 0.86 con el ICIP, indicando que la existencia de marcos regulatorios adecuados y procesos eficientes favorece la innovación en el sector público.
  - El entorno talento innovador (ETI) tiene la correlación más baja (0.77) con el ICIP, aunque sigue siendo significativa. Esto sugiere que, si bien contar con talento especializado es un factor relevante, su impacto en la innovación pública es menor en comparación con la colaboración interinstitucional, la regulación y la gestión del conocimiento.
  - En conjunto, los resultados destacan que la innovación pública en las entidades nacionales está fuertemente influida por la capacidad de generar y gestionar conocimiento, promover la colaboración y establecer marcos normativos que faciliten la implementación de nuevas soluciones.

**Figura 4-1. Correlación entre el ICIP de entidades del orden nacional y cada uno de sus pilares**



**Fuente:** elaboración propia 2024.

- Las entidades nacionales con mejores resultados en 2022 fueron: Ministerio de Cultura (91.9); Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones (90.5) junto con el Instituto Tolimense de Formación Técnica–Profesional (90.5). Por el contrario, las entidades con mayores rezagos en la medición del índice fueron: el Centro de Diagnóstico automotor de Caldas, la Corporación autónoma regional para el desarrollo sostenible del Choco, la Corporación autónoma regional de la frontera nororiental, el Instituto Amazónico de investigaciones científicas y la Corporación de alta tecnología para la defensa. Todas estas entidades obtuvieron un puntaje de 31.1.



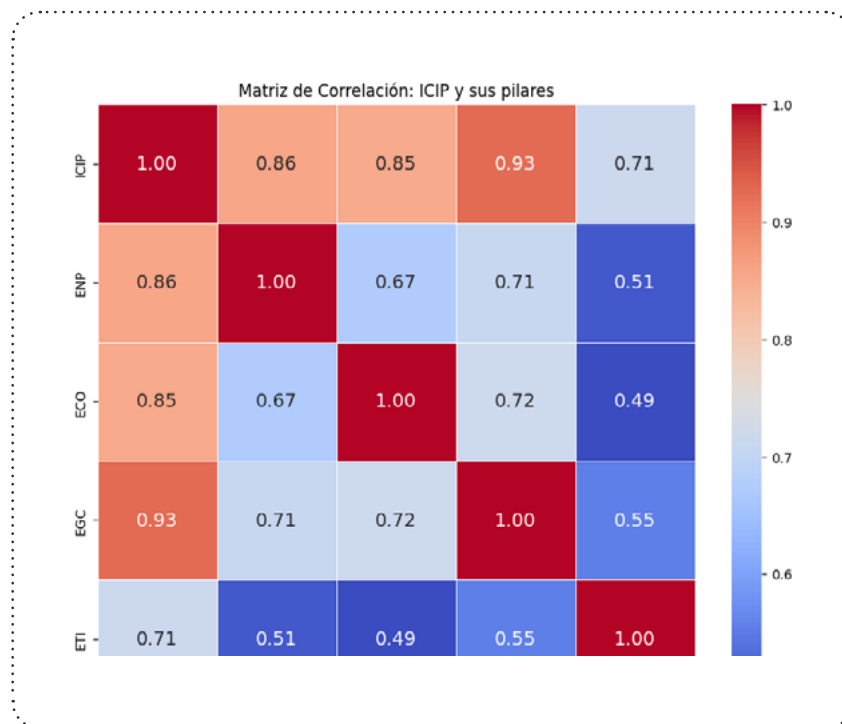
## ENTIDADES DEL ORDEN TERRITORIAL

---

Se evaluaron un total de 1.974 entidades del orden territorial. Estas entidades cumplieron con la condición de haber dado respuesta al menos al 30% del total de las preguntas seleccionadas para el índice. En términos generales, se obtuvieron los siguientes resultados:

1. Para 2022, las 1.974 entidades evaluadas obtuvieron un puntaje promedio de 53.3 puntos.
2. En cuanto a los pilares del índice, los resultados promedio para entidades del orden territorial fueron los siguientes: entorno de talento innovador (59.6); entorno de gestión y uso del conocimiento (50.1); entorno colaborativo (50.9) y entorno normativo y de procesos (54.4).
3. Al analizar la correlación entre el resultado del ICIP a nivel territorial y cada uno de sus pilares, se observó que (figura 4-2):
  - El entorno de gestión y uso del conocimiento (EGC) muestra la correlación más alta con el ICIP (0.93). Esto sugiere que los territorios con una mejor gestión del conocimiento y capacidades organizacionales presentan un mayor nivel de innovación pública.
  - El entorno normativo y de procesos (ENP) y el entorno colaborativo (ECO) presentan correlaciones similares con el ICIP (0.86 y 0.85, respectivamente). Esto indica que tanto el marco regulatorio como la capacidad de colaboración entre actores influyen de manera significativa en la innovación pública en los territorios.
  - El entorno de talento innovador (ETI) presenta la correlación más baja con el ICIP (0.71). Aunque sigue siendo una relación positiva y significativa, su menor peso relativo sugiere que, en comparación con los otros pilares, la disponibilidad y gestión del talento innovador podría no ser el factor más determinante en la capacidad de innovación pública en el nivel territorial.
  - Las correlaciones entre los propios pilares varían en intensidad. Se observa una relación moderada entre ENP y ECO (0.67), así como entre ENP y EGC (0.71), lo que indica que estos pilares no funcionan de manera aislada, sino que tienen interdependencias que podrían ser aprovechadas para fortalecer la innovación pública en los territorios.

**Figura 4-2. Correlación entre el ICIP de entidades del orden territorial y cada uno de sus pilares**



Fuente: elaboración propia 2024.

4. El número de entidades evaluadas con el ICIP por tipología del municipio en el cual se ubica la entidad es el siguiente:

**Tabla 4-1. Número de entidades por tipología municipal**

TIPOLOGÍA	NÚMERO DE ENTIDADES
Bogotá	69
Centros de aglomeración-ciudades modernas	122
Ciudades grandes	119
Tipología 1	291
Tipología 2	461
Tipología 3	529
Tipología 4	306
Tipología 5	47
<b>Total general</b>	<b>1.944</b>

Fuente: elaboración propia 2024

En la tabla 4-1 se observa una concentración de entidades de las tipologías 2 y 3, las cuales representan el 50.9 % del total de entidades que fueron evaluadas con el ICIP 2022. Solo el 2.4 % de las entidades territoriales evaluadas con el ICIP pertenecen a la tipología 5. Este último resultado representa un reto en términos de identificación de capacidades u obtención de insumos por parte del FURAG en esa clase de territorios.

5. La comparación de los resultados promedio del ICIP y cada uno de sus pilares a nivel de tipología se presentan en la tabla tabla 4-2.

**Tabla 4-2. Resultados promedio del ICIP y pilares por tipología municipal**

TIPOLOGÍA	ICIP	ETI	EGC	ECO	ENP
Bogotá	74.0	69.7	75.5	77.1	73.3
Centros de aglomeración-ciudades modernas	53.3	61.0	49.8	48.3	55.8
Ciudades grandes	58.1	62.1	55.6	56.5	59.5
Tipología 1	56.8	63.3	52.7	54.5	58.9
Tipología 2	52.0	59.4	48.2	50.0	52.9
Tipología 3	50.6	57.8	47.3	47.8	51.4
Tipología 4	50.3	56.3	48.0	47.0	50.8
Tipología 5	50.8	56.4	45.9	52.1	52.4

**Fuente:** elaboración propia 2024

→ **Brecha entre Bogotá y el resto de las tipologías**

- ▶ Bogotá presenta el ICIP más alto (74.0), con diferencias significativas respecto a las demás tipologías. Esto sugiere que las entidades ubicadas en la capital tienen condiciones más favorables en términos de innovación pública. Esto refleja su mejor infraestructura administrativa, mayores capacidades institucionales y acceso a recursos.
- ▶ En todos los pilares —ETI, EGC, ECO y ENP—, las entidades pertenecientes a la tipología Bogotá mantienen los puntajes más elevados, con especial fortaleza en entorno de gestión y uso del conocimiento (EGC, 75.5) y entorno colaborativo (ECO, 77.1), lo que indica que su capacidad para gestionar conocimiento y promover la colaboración es superior a la de otros municipios.

→ **Diferencias entre ciudades grandes y centros de aglomeración**

- ▶ Las ciudades grandes (58.1 en ICIP) superan en desempeño a los Centros de aglomeración (53.3), aunque la diferencia no es tan amplia.
- ▶ En particular, las ciudades grandes tienen mejores valores en cada uno de los pilares. Sin embargo, las mayores distancias se observan en EGC (55.6) y ECO (56.5), lo que muestra una mayor fortaleza en la gestión del conocimiento y en la colaboración dentro de estas entidades.
- ▶ Los centros de aglomeración, en cambio, muestran un buen puntaje en ETI (61.0). Esto indica, a pesar de sus desafíos de estas entidades, tienen estructuras basadas en el talento interno relativamente fuertes.

→ **Tendencias en las tipologías 1 a 5**

- ▶ A medida que se desciende en las tipologías (de 1 a 5), el ICIP tiende a disminuir, aunque las diferencias entre tipologías 3, 4 y 5 son marginales.
- ▶ La tipología 1 (56.8 en ICIP) tiene un desempeño cercano al de las ciudades grandes, reflejando mejores capacidades administrativas y fiscales.
- ▶ La Tipología 5 (50.8 en ICIP) es la que presenta los valores más bajos en la mayoría de los pilares, especialmente en EGC (45.9) y ETI (56.4), lo que indica limitaciones significativas en la gestión del conocimiento y el talento innovador.

→ **Pilares con mayor variabilidad entre tipologías**

- ▶ Entorno talento innovador (ETI) es el pilar con menor dispersión entre tipologías, pues oscila entre 56.3 (tipología 4) y 69.7 (Bogotá). Esto sugiere que, aunque existen diferencias, las capacidades relacionadas con el talento innovador están más uniformemente distribuidas que otros factores.
- ▶ El entorno de gestión y uso del conocimiento (EGC) es el pilar con mayor brecha, con un puntaje de 75.5 en Bogotá y solo 45.9 en la tipología 5, lo que indica que este es el factor más desigual entre territorios.

→ **Posibles Implicaciones**

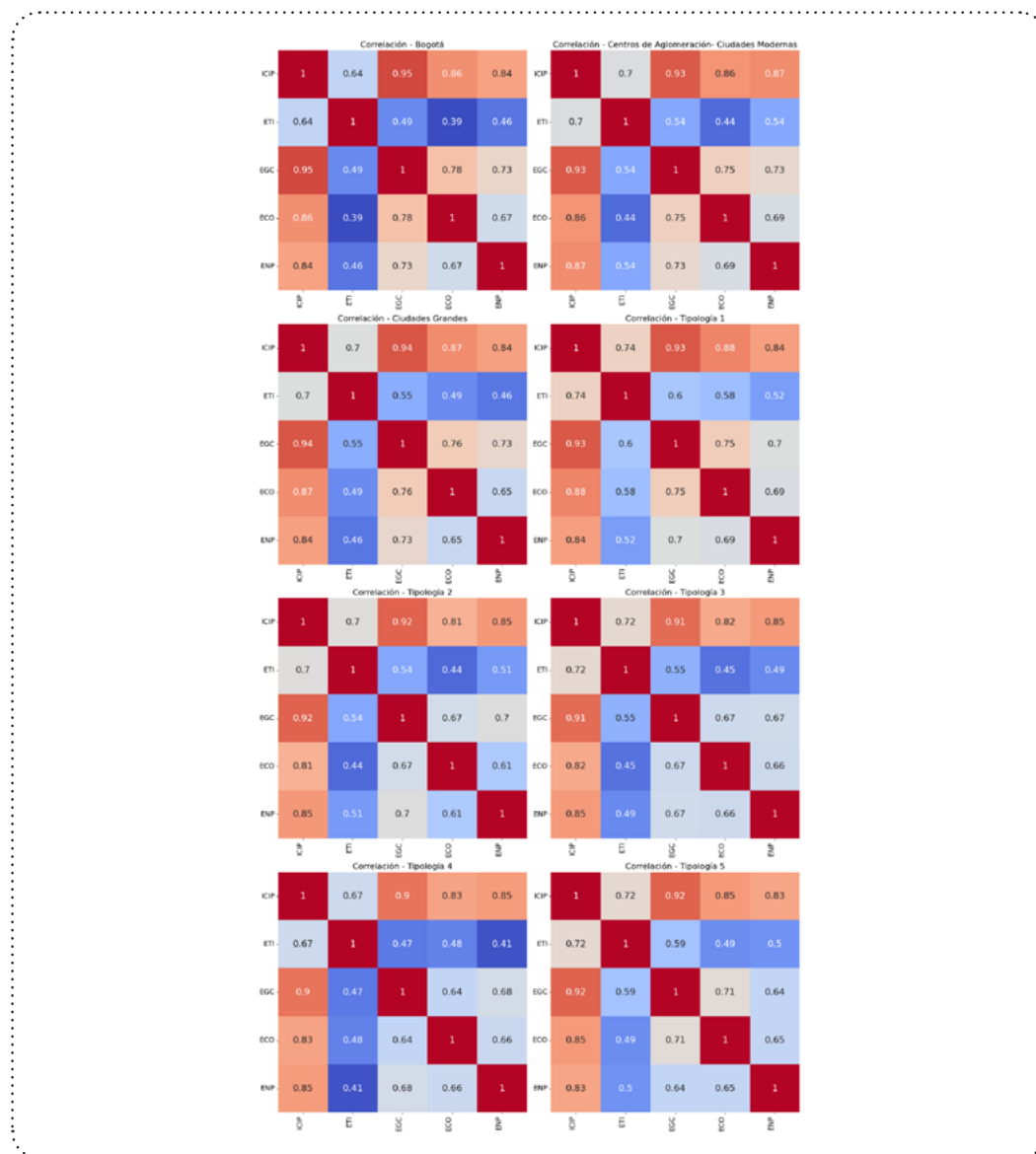
- ▶ Las diferencias en el ICIP por tipología reflejan inequidades estructurales en las capacidades de innovación pública de los territorios, lo que sugiere la necesidad de estrategias diferenciadas de fortalecimiento institucional.
- ▶ Los municipios con menor desempeño (tipologías 4 y 5) podrían beneficiarse de programas enfocados en fortalecer la gestión del conocimiento y la colaboración, dado que esos son los pilares más débiles en estos territorios.
- ▶ Bogotá y las ciudades grandes tienen unas ventajas estructurales significativas. Por esto se deben considerar estrategias para descentralizar el acceso a recursos y capacidades en otros municipios.

**6.** Al comparar la correlación del ICIP territorial a nivel de tipología contra cada uno de sus pilares, se obtuvo lo siguiente (figura 4-3):

- ▶ Bogotá muestra una alta correlación entre ICIP y EGC (0.95) y ECO (0.86), lo que sugiere que la gestión del conocimiento y la colaboración tienen un impacto fuerte en la capacidad de innovación pública.
- ▶ Centros de aglomeración y ciudades modernas mantienen correlaciones elevadas entre ICIP y EGC (0.94), así como con ECO (0.87) y ENP (0.88). Esto indica que, en estos territorios, la normatividad y la gestión del conocimiento son determinantes clave.
- ▶ Ciudades grandes presentan una relación similar a las tipologías anteriores, pero con una ligera reducción en la correlación de ICIP con EGC (0.94) y ECO (0.87). Esto sugiere que, aunque siguen siendo factores clave, su influencia es menor en comparación con Bogotá y las ciudades modernas.
- ▶ Tipología 1 mantiene una fuerte correlación entre ICIP y EGC (0.93) y ECO (0.88), lo que refuerza la tendencia observada en ciudades más grandes y desarrolladas.
- ▶ Tipologías 2, 3, 4 y 5 muestran un patrón en el que la relación entre ICIP y EGC sigue siendo elevada (0.92 en Tipología 2 y 5, 0.91 en Tipología 3 y 0.9 en Tipología 4). Sin embargo, se observa una disminución en la correlación entre ICIP y ECO en Tipologías 3 y 4 (0.83 y 0.83 respectivamente).
- ▶ EGC (entorno de gestión y uso del conocimiento) es el pilar con mayor impacto en el ICIP en todas las tipologías. Esto sugiere que la gestión del conocimiento es un determinante clave de la innovación en el sector público.

- ▶ La relación entre ICIP y ECO (entorno colaborativo) es más fuerte en ciudades grandes y modernas que en municipios más pequeños y rurales.
- ▶ El impacto de ENP (entorno normativo y de procesos) es relativamente consistente, pero su correlación con ICIP es por lo general menor en comparación con EGC y ECO.
- ▶ ETI (entorno talento innovador) muestra una menor correlación con ICIP en la mayoría de los casos, lo que sugiere que, aunque el talento innovador es importante, su relación con la capacidad de innovación pública varía según el tipo de territorio.

**Figura 4-3. Correlación entre el ICIP de entidades del orden territorial desagregado por tipología y cada uno de sus pilares**



Fuente: elaboración propia 2024.

7. Con la construcción de un gráfico de caja, se pudieron extraer varias conclusiones clave sobre la distribución del ICIP en función de la tipología territorial de las entidades analizadas. En la figura 4-4 se observa que:

- ▶ Bogotá presenta valores de ICIP por lo general altos, con una mediana por encima de 75 y un rango intercuartílico relativamente estrecho. Esto sugiere que las entidades en Bogotá tienden a tener capacidades de innovación más homogéneas y elevadas en comparación con otras tipologías.
- ▶ Los centros de aglomeración-ciudades modernas muestran una mayor dispersión, con valores que van desde 30 hasta más de 90, aproximadamente. La mediana es más baja que la de Bogotá (más o menos 50). Esto indica que muchas entidades en esta categoría tienen un desempeño inferior en innovación pública.
- ▶ La correlación ciudades grandes presenta una mediana intermedia (aproximadamente 60) y una distribución menos dispersa que la de las ciudades de aglomeración, pero aún más variabilidad que Bogotá.
- ▶ Las tipologías 1 a 5 muestran una tendencia decreciente en la mediana del ICIP a medida que se avanza en la clasificación, lo que sugiere que las entidades en estas categorías tienden a tener menores capacidades de innovación pública.

→ **Presencia de valores atípicos**

- ▶ En algunas tipologías se observan outliers (puntos fuera de los bigotes del boxplot)<sup>9</sup>, lo que indica la existencia de entidades con valores de ICIP significativamente superiores o inferiores al rango típico de su grupo.
- ▶ En particular, en las tipologías 2, 3 y 4 se identifican algunos valores extremos en la parte superior, lo que sugiere que ciertas entidades dentro de estas categorías han desarrollado capacidades de innovación por encima de lo esperado en su grupo.

→ **Patrones generales**

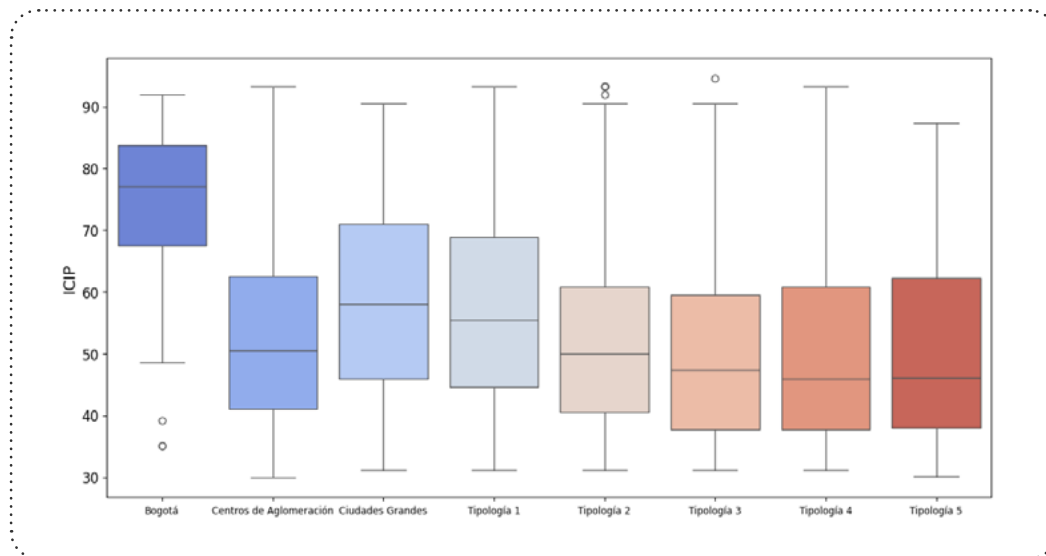
- ▶ Bogotá es el grupo con mayor desempeño y menor dispersión, lo que indica una mayor homogeneidad en capacidades de innovación dentro de la ciudad.
- ▶ A medida que se avanza hacia tipologías de menor tamaño o complejidad territorial, la mediana del ICIP tiende a reducirse, lo que sugiere que hay una relación entre el tipo de entidad y sus capacidades de innovación.

---

<sup>9</sup> Un outlier en una gráfica de caja y bigotes (boxplot) es un valor atípico que se encuentra significativamente alejado del resto de los datos. Se identifica porque está fuera del rango esperado, que se define con base en los cuartiles y el rango intercuartílico.

- ▶ Las tipologías 1 a 5 presentan una gran dispersión y solapamiento entre ellas, lo que podría indicar que existen factores adicionales —diferentes a la tipología territorial— que influyen en el nivel de innovación de estas entidades.

**Figura 4-4. Gráfica de caja con el ICIP de entidades del orden territorial desagregado por tipología**



Fuente: elaboración propia 2024.

- De acuerdo con la metodología de medición propuesta, cada tipología tiene entidades “líderes” en términos de resultados. Así las cosas, no existe una única entidad con el resultado óptimo. A continuación, la tabla 4-3 presenta las entidades con los mejores resultados por tipología:

**Tabla 4-3. Entidades con mejores resultados por tipología municipal**

TIPOLOGÍA	NÚMERO DE ENTIDADES
Bogotá	<b>Empresa de licores de Cundinamarca</b>
Centros de aglomeración-ciudades modernas	<b>Hospital Erasmo Meoz</b>
Ciudades grandes	<b>Bomberos de Bucaramanga</b>
Tipología 1	<b>Alcaldía de la Unión Valle del Cauca</b>
Tipología 2	<b>Hospital Santa Lucía Fredonia Alcaldía de Ráquira Alcaldía de Chipaque Alcaldía de Pamplonita</b>
Tipología 3	<b>Hospital 7 de Agosto de Plato Magdalena</b>
Tipología 4	<b>Alcaldía de Puerto Guzmán</b>
Tipología 5	<b>Alcaldía de López de Micay</b>

Fuente: elaboración propia 2024

**Con base en los resultados de esta tabla, se observó que:**

- Las puntuaciones en el pilar ETI (entorno talento innovador) destacan la capacidad de las entidades para gestionar su talento humano e impulsar la innovación dentro de su estructura organizativa. Entidades como la Alcaldía de la Unión (Valle del Cauca) y la Alcaldía de Chipaque (Cundinamarca) muestran altos puntajes en este aspecto, lo que denota un fuerte capital humano y un enfoque innovador en la gestión pública.
- En cuanto al pilar EGC (entorno de gestión y uso del conocimiento), entidades como la Alcaldía de López de Micay (Cauca) y la Alcaldía de Ráquira (Boyacá) destacan por su capacidad para gestionar y utilizar el conocimiento en la toma de decisiones. Esto se refleja en sus altas puntuaciones en este pilar, lo que es indicativo de un manejo eficiente de la información y las prácticas de gestión del conocimiento en las entidades.
- El pilar ENP (entorno normativo y de procesos) es crucial para las entidades que buscan fortalecer su estructura administrativa y los procesos internos. Municipios como la Alcaldía de Pamplonita (Norte de Santander) y la Alcaldía de Ráquira (Boyacá) han logrado buenos resultados en este pilar. Esto resalta su capacidad para adaptar y gestionar sus normativas y procedimientos internos de manera eficiente, asegurando que los procesos administrativos funcionen de manera adecuada.
- El pilar ECO (entorno colaborativo) es esencial para la creación de alianzas y la colaboración entre entidades y actores del territorio. Los municipios que sobresalen en este aspecto, como el Hospital Santa Lucía en Fredonia, Antioquia, muestran un compromiso claro con la cooperación interinstitucional y la colaboración para alcanzar objetivos comunes. Esto se refleja en sus puntajes positivos en este pilar.
- Aunque algunos municipios, como López de Micay en el Cauca, presentan resultados más bajos en algunos pilares, sus fortalezas en otras áreas, como ETI y EGC, indican que tienen un potencial de crecimiento. Es crucial que estos municipios sigan desarrollando su capacidad de colaboración (ECO) y fortalezcan su entorno normativo (ENP) para poder superar las barreras inherentes a su tamaño y ubicación.



# ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL FRENTE A ENTIDADES DE ORDEN TERRITORIAL

---

La comparación entre las entidades del orden nacional y las entidades del orden territorial en el marco del Índice de capacidades para la innovación pública (ICIP) permite identificar las diferencias y similitudes en las capacidades de innovación, así como los retos particulares que enfrentan cada uno de estos grupos. La medición realizada para el año 2022 evidencia una brecha significativa entre los puntajes promedio obtenidos por ambos tipos de entidades, lo que refleja las diferencias estructurales, administrativas y contextuales que inciden en la capacidad de innovación del sector público en Colombia.

1. Las entidades del orden nacional obtuvieron un puntaje promedio de 67.4 puntos en el ICIP, mientras que el de las entidades del orden territorial fue de 53.3 puntos, es decir, una diferencia de 14.1 puntos. Esta brecha se presenta de manera consistente en todos los pilares del ICIP, siendo más pronunciada en el entorno de gestión y uso del conocimiento (EGC) y el entorno colaborativo (ECO), donde las entidades nacionales superan significativamente a las entidades territoriales.
2. En el caso del entorno de gestión y uso del conocimiento (EGC), las entidades del orden nacional alcanzaron un promedio de 68.1 puntos, mientras que el obtenido por las entidades territoriales fue de 50.1 puntos. Esta diferencia sugiere que las entidades nacionales cuentan con mejores condiciones para gestionar, transferir y utilizar el conocimiento, lo cual se convierte en un factor determinante para la innovación pública. La disponibilidad de recursos, la experiencia acumulada y la infraestructura administrativa más robusta de las entidades nacionales podrían explicar este resultado.
3. Por su parte, el entorno colaborativo (ECO) también presenta una brecha significativa, con un promedio de 65.7 puntos para las entidades nacionales frente a 50.9 puntos para las entidades territoriales. Esto evidencia que las entidades nacionales tienen mayores capacidades para establecer alianzas, participar en redes de colaboración y generar sinergias con actores externos, mientras que las entidades territoriales enfrentan mayores dificultades para fomentar la colaboración intra e interinstitucional.

4. En cuanto al entorno normativo y de procesos (ENP), las entidades del orden nacional obtuvieron 68.9 puntos, mientras que las territoriales alcanzaron 54.4 puntos. Este resultado indica que las entidades nacionales disponen de marcos normativos y procesos administrativos más favorables para la innovación. Esto podría estar relacionado con su mayor capacidad para adaptar y simplificar la regulación interna y con una mayor estabilidad institucional.
5. El entorno de talento innovador (ETI), aunque presenta la menor brecha entre ambos grupos, también refleja una diferencia significativa, con 66.2 puntos para las entidades nacionales y 59.6 puntos para las territoriales. Esta diferencia puede deberse a la mayor disponibilidad de personal capacitado y la existencia de programas de fortalecimiento del talento humano en las entidades del orden nacional.
6. Para ofrecer una perspectiva adicional sobre el comportamiento de las entidades del orden nacional y territorial, la figura 4-5 presenta un comparativo entre las entidades con mejores resultados en cada nivel (Ministerio de Cultura a nivel nacional y Hospital 7 de agosto de Plato, Magdalena a nivel territorial). Además, se incluye una comparación con las entidades con mayores rezagos en ambos niveles de análisis (Centro de Diagnóstico Automotor de Caldas en el ámbito territorial y Aeropuerto Internacional Santa Ana en el ámbito nacional).

→ **Divergencia en Fortalezas y Debilidades**

- ▶ En el caso de las entidades líderes, el Hospital 7 de agosto (territorial) destaca en entorno normativo y de procesos (ENP) y entorno colaborativo (ECO), mientras que el Ministerio de Cultura (nacional) sobresale en entorno de talento innovador (ETI).
- ▶ Esto sugiere que las entidades territoriales pueden estar mejor adaptadas a su entorno normativo y colaborativo, posiblemente debido a la necesidad de gestionar regulaciones locales y coordinarse con actores regionales. En cambio, las entidades nacionales pueden contar con mayor acceso a talento especializado y programas de desarrollo de capacidades humanas.

→ **Brecha en la gestión y uso del conocimiento (EGC)**

- ▶ Ambas entidades líderes tienen una puntuación similar en gestión y uso del conocimiento (EGC). Esto podría indicar que este aspecto es menos dependiente del nivel de gobierno y más de las capacidades específicas de cada entidad.

→ **Entidades rezagadas y su perfil similar**

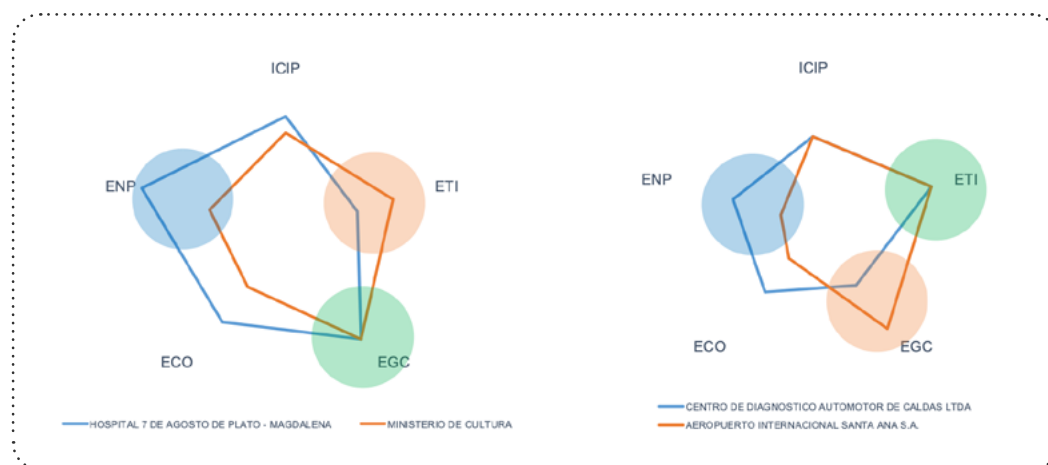
- ▶ En el caso de las entidades con menores puntajes, el Centro de Diagnóstico Automotor de Caldas (territorial) y el Aeropuerto Internacional Santa Ana (nacional) tienen un desempeño más equilibrado, con valores similares en ICIP.
- ▶ No obstante, el Aeropuerto Internacional Santa Ana tiene mejores resultados en entorno de talento innovador (ETI) y gestión y uso del conocimiento (EGC), mientras que el Centro de Diagnóstico Automotor de Caldas muestra mejores resultados en entorno normativo y de procesos (ENP) y el entorno colaborativo (ECO).

→ **Patrón recurrente entre Nacional y Territorial**

- ▶ En ambas comparaciones (líderes y rezagados), se repite la tendencia en la que las entidades territoriales destacan en ECO y ENP, mientras que las nacionales lo hacen en ETI y EGC. Esto sugiere que las diferencias entre entidades nacionales y territoriales responden a patrones estructurales, más que a casos aislados.

En resumen, la figura 4-5 confirma que las entidades nacionales tienden a centrarse en la gestión del talento y del conocimiento, mientras que las entidades territoriales muestran fortalezas en el trabajo colaborativo y la adaptación normativa. Esto refuerza la idea de que el fortalecimiento de la innovación pública requiere estrategias diferenciadas según el nivel de gobierno.

**Figura 4-5. Comparación de las entidades a nivel nacional y territorial**



**Fuente:** elaboración propia 2024.

7. Es importante señalar que las diferencias observadas entre las entidades nacionales y las territoriales no reflejan solo la capacidad institucional y administrativa de cada grupo, sino también las condiciones socioeconómicas y geográficas que caracterizan a los territorios. Las entidades territoriales, especialmente aquellas ubicadas en municipios con menores capacidades fiscales y administrativas (tipologías 4 y 5), enfrentan limitaciones estructurales que afectan su capacidad para implementar procesos de innovación.
8. La distribución desigual de las capacidades de innovación pública sugiere la necesidad de adoptar estrategias diferenciadas para el fortalecimiento institucional, teniendo en cuenta las particularidades de cada territorio. El diseño e implementación de programas de asistencia técnica, la transferencia de conocimiento, la creación de redes de colaboración regionales y el desarrollo de incentivos para la innovación pueden contribuir a reducir las brechas entre entidades del orden nacional y territorial para promover una mayor equidad en la capacidad de innovación pública a nivel nacional.

**Un Estado verdaderamente innovador no deja territorios atrás. Hacer de la asistencia técnica, la colaboración y la gestión del conocimiento herramientas para nivelar el terreno es apostar por una innovación pública más incluyente, efectiva y sostenida en todo el país.**





# ALCALDÍAS Y GOBERNACIONES

---

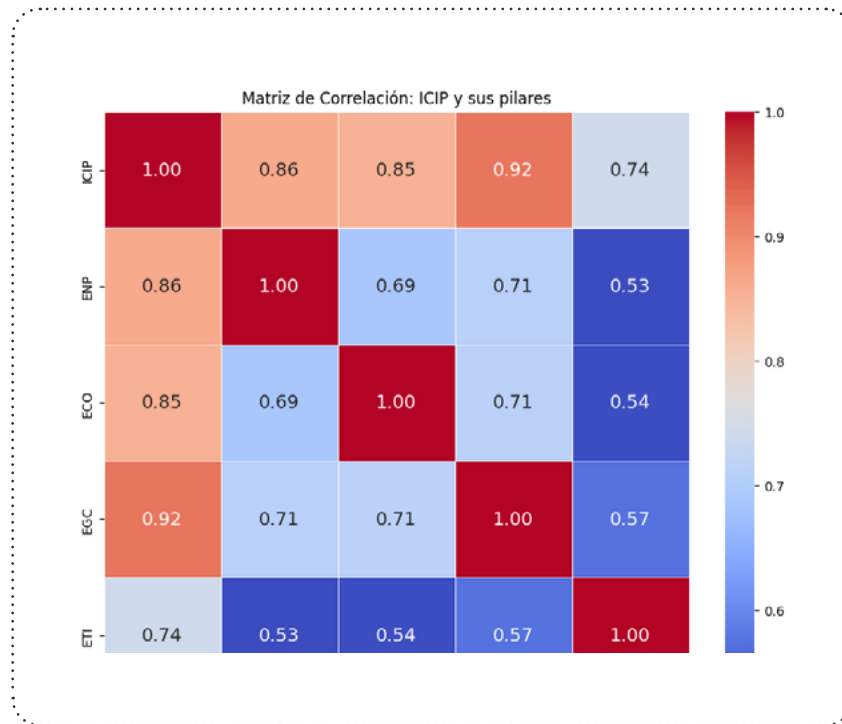
## ***Alcaldías***

Con base en la metodología de medición expuesta, se evaluaron un total de 863 alcaldías en el territorio nacional. Estas entidades cumplieron con la condición de haber dado respuesta al menos al 30% del total de las preguntas seleccionadas para el índice. En términos generales, se obtuvieron los siguientes resultados:

1. Para 2022, las 863 alcaldías evaluadas obtuvieron un puntaje promedio de 54.2 puntos.
2. En cuanto a los pilares del índice los resultados promedio para entidades del orden territorial fueron los siguientes: entorno de talento innovador (59.3); entorno de gestión y uso del conocimiento (51.7); entorno colaborativo (52.7) y entorno normativo y de procesos (54.7).
3. Al analizar la correlación entre el resultado del ICIP para el total de alcaldías y cada uno de sus pilares, se observó que (figura 4-6):
  - ▶ La correlación entre ICIP y EGC es de 0.92, la más alta en la matriz. Esto indica que las alcaldías con mejores capacidades en la gestión del conocimiento tienden a obtener un mejor desempeño en el ICIP. De allí se desprende que fomentar la sistematización, acceso y aplicación del conocimiento dentro de las alcaldías podría ser una estrategia clave para fortalecer la innovación pública.
  - ▶ Con correlaciones de 0.86 en el entorno normativo y de procesos (ENP) y 0.85 en el colaborativo (ECO), estos pilares también juegan un papel importante en la capacidad de innovación pública. Esto indica que las alcaldías con marcos normativos sólidos y una alta interacción con otros actores del ecosistema de innovación pueden mejorar su desempeño en el ICIP.
  - ▶ El entorno de talento innovador (ETI) es el pilar con menor correlación con el ICIP (0.74), aunque sigue siendo una correlación positiva, su impacto relativo es menor en comparación con los otros pilares. Esto podría indicar que, en el caso de las alcaldías, el talento humano innovador no es el principal determinante del desempeño en innovación, posiblemente porque dependen más de factores estructurales y normativos.

- ▶ Las interacciones entre los pilares ENP y ECO tienen una correlación de 0.69, lo que sugiere que las alcaldías con un marco normativo fuerte tienden a desarrollar mejores capacidades de colaboración. EGC y ENP/ECO tienen correlaciones moderadas (aproximadamente 0.71). Esto indica que una buena gestión del conocimiento no necesariamente se traduce en un entorno normativo o colaborativo más robusto, pero sí mantiene una relación positiva. ETI tiene las correlaciones más bajas con los demás pilares (máximo 0.57), lo que podría indicar que la disponibilidad de talento innovador no está necesariamente alineada con las capacidades en normatividad, colaboración y gestión del conocimiento dentro de las alcaldías.

**Figura 4-6. Correlación entre el ICIP del total de alcaldías y cada uno de sus pilares**



**Fuente:** elaboración propia 2024.

4. Al revisar la tabla 4-4, que recoge las características más relevantes de las 10 alcaldías con mejores resultados en el ICIP, se encontró que el pilar más fuerte en la mayoría de las alcaldías es el entorno de gestión y uso del conocimiento (EGC):
- ▶ En 6 de las 10 alcaldías, este es el pilar con la puntuación más alta. Esto sugiere que la capacidad de documentar, transferir y aprovechar el conocimiento es un factor clave en su éxito en innovación pública. Asimismo, estas alcaldías probablemente tienen mecanismos bien estructurados para la toma de decisiones basada en evidencia, gestión de datos y aprendizaje organizacional.
- **El entorno normativo y de procesos (ENP) y el entorno colaborativo (ECO) también destacan:**
- ▶ 2 alcaldías tienen en ENP su mayor fortaleza, lo que indica que cuentan con regulaciones, procesos y estructuras normativas que facilitan la innovación en lugar de restringirla. Otras 2 alcaldías tienen en ECO su pilar más fuerte, lo que señala que han desarrollado estrategias efectivas para fomentar la cooperación interna y externa, facilitando la innovación a través del trabajo en red con otros actores.
- **El entorno del talento innovador (ETI) no es el pilar más fuerte en ninguna de las alcaldías:**
- ▶ Esto podría indicar que estas alcaldías han logrado destacarse más por sus procesos de gestión y normatividad que por el desarrollo del talento humano innovador.
- **En términos generales:**
- ▶ La gestión del conocimiento (EGC) parece ser el factor más influyente en el desempeño sobresaliente de estas alcaldías.
  - ▶ El marco normativo flexible (ENP) y la colaboración efectiva (ECO) también son clave en algunos casos, lo que indica que una regulación bien diseñada y una cultura de trabajo colaborativo pueden contribuir significativamente a la innovación pública.
  - ▶ El talento innovador (ETI) no es el principal diferenciador en estas alcaldías, lo que sugiere que, aunque importante, el éxito en innovación en este grupo se debe más a la capacidad de gestionar información y procesos que al desarrollo de habilidades individuales.

**Tabla 4-4. Resultados ICIP top 10 alcaldías municipales**

NOMBRE DE LA ENTIDAD	ICIP	ETI	EGC	ECO	ENP
Alcaldía de La Unión - Valle del Cauca	94.1	92.9	96.3	87.5	93.2
Alcaldía de Chiriquí	88.2	92.9	96.3	93.8	93.2
Alcaldía de Pamplonita	94.1	92.9	100.0	81.3	93.2
Alcaldía de Ráquira	94.1	92.9	96.3	87.5	93.2
Alcaldía de Puerto Guzmán	100.0	92.9	96.3	81.3	93.2
Alcaldía de Zipacón	88.2	100.0	96.3	81.3	91.9
Alcaldía de Rionegro - Antioquia	88.2	92.9	96.3	81.3	90.5
Alcaldía de Saboya	94.1	85.7	96.3	81.3	90.5
Alcaldía de El Piñón - Magdalena	94.1	92.9	92.6	81.3	90.5
Alcaldía de Pachavita	82.4	100.0	96.3	81.3	90.5

**Fuente:** elaboración propia 2024

5. De acuerdo con el mapa 4-1, los resultados del ICIP en las alcaldías del país indican lo siguiente:

→ **Mayor desempeño en áreas con mayor desarrollo institucional y conectividad:**

- ▶ Se observan municipios con altos puntajes (tonos más oscuros) concentrados en regiones con mayor infraestructura administrativa, acceso a recursos y capacidad institucional.
- ▶ El centro del país (Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca, Santander) presenta municipios con altos valores de ICIP, lo cual sugiere que estas regiones tienen entornos normativos y administrativos más robustos.

→ **Patrón de debilidad en zonas más alejadas y con menor densidad poblacional:**

- ▶ En departamentos con menor conectividad y desarrollo institucional (Amazonas, Vaupés, Guainía, Chocó, y algunas zonas de la Orinoquía), se observan valores más bajos del ICIP (tonos más claros).
- ▶ Esto coincide con la clasificación de tipologías territoriales del DNP (2024), en la que municipios con menor desempeño fiscal, administrativo y mayor aislamiento tienden a presentar menores capacidades para la innovación pública.

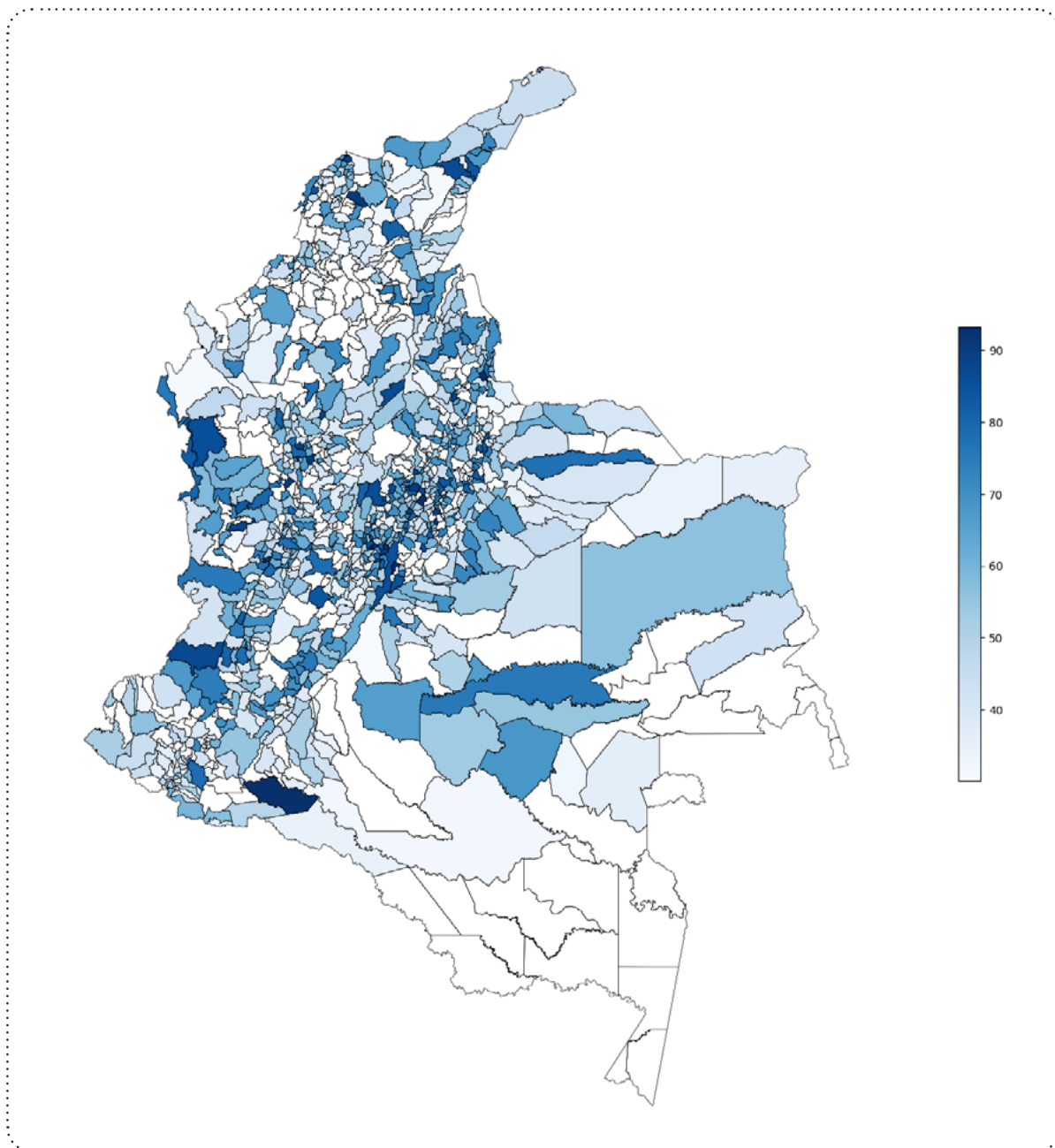
→ **Relación con los pilares del ICIP:**

- ▶ El análisis previo indicó que el entorno de gestión y uso del conocimiento (EGC) es el factor más influyente en el desempeño de los municipios líderes en ICIP.
- ▶ Municipios con alta puntuación probablemente han desarrollado estrategias sólidas para la recopilación, gestión y uso de datos en la toma de decisiones.
- ▶ Aquellos con bajo puntaje podrían estar limitados por la falta de estructuras organizacionales para la gestión del conocimiento o normativas poco flexibles (débil ENP).

→ **Algunas excepciones y municipios con alto desempeño en zonas menos esperadas:**

- ▶ Existen municipios con desempeño destacado en zonas apartadas del centro del país, lo que indica que ciertas estrategias locales pueden haber compensado las limitaciones estructurales.
- ▶ Factores como programas de cooperación (fuerte ECO) y políticas locales de talento humano innovador (ETI) pueden estar impulsando estas excepciones.

Mapa 4-1. Resultados del ICIP 2022 a nivel de alcaldías<sup>10</sup>



Fuente: elaboración propia 2024.

<sup>10</sup> Para mayor detalle en términos de cifras y visualización de resultados puede visitar el siguiente link: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaGVkZDdmOTgtYzcxOS00NjYzLTgzNDYtNjBjZDU3MTlmZTZiliwidCI6IjA0M-jWZTlwLTlzNGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5Mjg2YjFiNzBhYyIsImMiOiR9&pageName=ab5d1405f3c91795e960>

## **Gobernaciones**

Con base en la metodología de medición expuesta, se evaluaron un total de 32 gobernaciones en el territorio nacional. Estas entidades cumplieron con la condición de haber dado respuesta al menos al 30% del total de las preguntas seleccionadas para el índice. En términos generales se obtuvieron los siguientes resultados:

1. Para 2022, las 32 gobernaciones evaluadas obtuvieron un puntaje promedio de 69.0 puntos.
2. En cuanto a los pilares, los resultados promedio para entidades del orden territorial fueron los siguientes: entorno de talento innovador (71.4); entorno de gestión y uso del conocimiento (67.8); entorno colaborativo (67.1) y entorno normativo y de procesos (70.4).
3. Al analizar los resultados obtenidos por las gobernaciones del país se evidenció que:
  - **Desigualdad en capacidades de innovación**
    - ▶ Se observa una fuerte heterogeneidad entre gobernaciones en términos de sus capacidades para la innovación pública. Mientras departamentos como Cundinamarca (89.9), Atlántico (88.8) y Antioquia (87.4) lideran el ICIP, otras regiones como Chocó (32.8), Vichada (39.0) y La Guajira (33.6) presentan rezagos significativos.
  - **Relación con la tipología de departamentos**
    - ▶ Los departamentos clasificados en la Tipología 1 (con mayores capacidades fiscales y administrativas) tienden a tener mejores puntajes en el ICIP. En contraste, las gobernaciones en Tipología 3 (con menores capacidades institucionales y de conectividad) presentan los valores más bajos en innovación.
  - **Dimensiones con mayores y menores puntajes**
    - ▶ Mejor desempeño: El pilar de entorno normativo y de procesos (ENP) es el más alto en la mayoría de los departamentos, con casos sobresalientes como Vaupés (100), Cundinamarca (100) y Córdoba (94.1).
    - ▶ Rezagos en Entorno de gestión y conocimiento (EGC): departamentos como La Guajira (16.5), Cesar (23.9) y Guainía (23.6) presentan debilidades significativas en este pilar, lo que sugiere retos en la generación, acceso y aprovechamiento del conocimiento para la innovación pública.

→ **Casos particulares para destacar:**

- ▶ San Andrés (79.3) y Quindío (93.2) sobresalen en entorno colaborativo (ECO) con 100 puntos, reflejando buenas prácticas de articulación interinstitucional.
- ▶ Meta (86.0) muestra un excelente desempeño en gestión y uso del conocimiento (EGC) con 96.3 puntos, lo que sugiere una fortaleza en la gestión del aprendizaje institucional.
- ▶ Córdoba (89.6) y Quindío (93.2) tienen un ICIP alto, impulsado por desempeños balanceados en sus pilares.

→ **Concentración de resultados:**

- ▶ De acuerdo con el mapa 4-2, se evidencia una brecha en las capacidades de innovación pública entre las gobernaciones de Colombia, con una mayor concentración de altos puntajes en la región centro y noroccidente del país, mientras que otras zonas, especialmente en el sur y oriente, enfrentan desafíos significativos.

Por último, para fortalecer la innovación en gobernaciones con bajos puntajes, se recomienda fortalecer mecanismos de colaboración interinstitucional, acceso al conocimiento y desarrollo del talento innovador. También se deben diseñar estrategias diferenciales para departamentos con menores capacidades, promoviendo asistencia técnica y cooperación intergubernamental.





**5.**

# CONCLUSIONES



El Índice de capacidades para la innovación pública (ICIP) 2022 constituye un esfuerzo significativo por medir y analizar las capacidades de las entidades del sector público en Colombia para desarrollar innovación. Este ejercicio incorpora un enfoque territorial que permite evaluar dichas capacidades en función de las realidades institucionales de cada región y reconoce las brechas y exclusiones históricas que han marcado el desarrollo desigual entre los territorios. A través de la evaluación de cuatro entornos clave —entorno del talento innovador (ETI), entorno de gestión y uso del conocimiento (EGC), entorno colaborativo (ECO) y entorno normativo y de procesos (ENP)—, el ICIP proporciona información valiosa para la formulación de estrategias de fortalecimiento institucional, de acuerdo con las realidades territoriales de las entidades.

Los resultados reflejan diferencias significativas entre las entidades del orden nacional y las del territorial. Las entidades nacionales obtuvieron un puntaje promedio superior (67.4) al de las entidades territoriales (53.3), lo que evidencia mayores capacidades de innovación en el nivel central. En particular, el entorno de gestión y uso del conocimiento (EGC) y el entorno colaborativo (ECO) emergen como factores determinantes en la innovación pública, ya que presentan las correlaciones más altas con el ICIP.

Desde una perspectiva territorial, se observan brechas entre los distintos tipos de municipios, siendo las ciudades grandes y los centros de aglomeración quienes muestran un mejor desempeño. En contraste, los municipios clasificados en tipologías 4 y 5 enfrentan mayores desafíos, particularmente en la gestión del conocimiento y en la colaboración interinstitucional. Estos resultados subrayan la necesidad de diseñar estrategias diferenciadas para fortalecer las capacidades de innovación en los municipios con menores niveles de desarrollo institucional y administrativo.

Asimismo, al interior de las entidades territoriales existen disparidades notables en el desempeño del ICIP. Mientras que algunas alcaldías y gobernaciones logran destacarse en la gestión del talento innovador y en la colaboración con el ecosistema, otras muestran rezagos significativos, lo que evidencia diferencias en la disponibilidad de recursos, la cultura organizacional y las condiciones normativas. Esta heterogeneidad sugiere la importancia de políticas de acompañamiento y fortalecimiento institucional adaptadas a las realidades específicas de cada territorio.

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, una comparación preliminar entre los resultados del ICIP 2022 y los municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los agrupados en las denominadas como Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado demuestra una coincidencia de bajas capacidades para la innovación con los municipios más afectados por las dinámicas y la persistencia del conflicto armado (ver anexo 2). Esto subraya la necesidad de abordar acciones a nivel nacional de fortalecimiento de capacidades con un criterio territorial que atiendan a las condiciones sociales y políticas particulares, así como la urgencia de producir conocimiento sobre las barreras y posibilidades de la innovación pública en el país.

En el caso de las alcaldías, se evidencia una mayor variabilidad en los puntajes del ICIP. Esto refleja avances significativos en algunas ciudades y retos estructurales en municipios con menor capacidad institucional. La brecha entre las alcaldías mejor y peor calificadas resalta la necesidad de fortalecer la gestión del conocimiento y la colaboración local para mejorar sus capacidades de innovación.

Por su parte, las gobernaciones presentan un desempeño más homogéneo en comparación con las alcaldías, aunque también enfrentan retos en la adaptación normativa y la gestión de recursos para fomentar la innovación. Las gobernaciones con mejores resultados han logrado articular estrategias de innovación más estructuradas, mientras que aquellas con menores puntajes requieren un fortalecimiento en la planificación y gestión de la innovación pública.

Al comparar las entidades nacionales con las territoriales, se encuentra una diferencia estructural en sus capacidades de innovación. Mientras que las entidades nacionales tienen mayor acceso a recursos, talento y gestión del conocimiento, las entidades territoriales dependen en gran medida de sus condiciones locales y del apoyo de redes de colaboración para potenciar sus capacidades innovadoras. Esta brecha sugiere la necesidad de una mayor articulación entre ambos niveles de gobierno para potenciar el impacto de la innovación pública en el país.

Cada uno de los pilares del ICIP aporta información clave sobre los factores que inciden en la innovación pública. El entorno de gestión y uso del conocimiento (EGC) se destaca como el factor más determinante para la innovación, seguido por el entorno colaborativo (ECO). El entorno normativo y de procesos (ENP) presenta retos importantes, ya que en algunos casos la rigidez normativa limita la innovación. Finalmente, el entorno del talento innovador (ETI) tiene una menor correlación con el ICIP, lo que indica que, si bien es un factor relevante, su impacto en la innovación pública es menor en comparación con otros entornos.

En términos generales, el resultado del ICIP 2022 muestra que la innovación en el sector público colombiano está en una fase de desarrollo, con avances significativos en algunas entidades, pero también con retos estructurales que requieren atención. El ICIP permite identificar áreas de mejora y oportunidades de fortalecimiento en la innovación pública, y sirve como una herramienta estratégica para la toma de decisiones informadas y la formulación de políticas que impulsen una administración pública más eficiente, transparente e innovadora, orientada al fortalecimiento democrático de la relación entre el Estado y la ciudadanía, el cierre de brechas y la transformación territorial.



## REFERENCIAS

---

Australian Government, Department of Innovation, Industry, Science and Research, 'Measuring Innovation in the Public Sector: A Literature Review', The Australian Public Sector Innovation Indicators (APSII) Project, 2011.

Bravo Ibarra, E. R., & Herrera, L. (2009). Capacidad de innovación y configuración de recursos organizativos. *Intangible capital*, 5(3), 301-320.

Bloch, C., & Bugge, M. M. (2013). Public sector innovation—From theory to measurement. *Structural change and economic dynamics*, 27, 133-145.

Borins, S. (2001). *The challenge of innovating in government*. Arlington, VA: PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government.

Cejudo, J., López-Delgado, M. L., & Rubio, M. J. (2016). Inteligencia emocional y resiliencia: su influencia en la satisfacción con la vida en estudiantes universitarios. *Anuario de Psicología*, 46(2), 51-57.

Chang, Y. Y., Hughes, M., & Hotho, S. (2011). Internal and external antecedents of SMEs' innovation ambidexterity outcomes. *Management Decision*, 49(10), 1658-1676.

Comisión Europea. (2011, 25 de octubre). *Iniciativa en favor del emprendimiento social: Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales (COM (2011) 682)*. Recuperado de [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2011\)0682\\_/com\\_com\(2011\)0682\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0682_/com_com(2011)0682_es.pdf).

Cornella, A. (2007). Pensar desde la innovación. *Revista de Contabilidad y Dirección*, 6, 13-35.

de Frascati, M. (2015). *Guía para la recopilación y presentación de información sobre la investigación y el desarrollo experimental, medición de las actividades científicas, tecnológicas y de innovación*. Fundación Española para la Ciencia y Tecnología.

Demircioglu, M. A., & Audretsch, D. B. (2017). Conditions for innovation in public sector organizations. *Research policy*, 46(9), 1681-1691.

Demmig-Adams, B., & Adams III, W. W. (2006). Photoprotection in an ecological context: the remarkable complexity of thermal energy dissipation. *New Phytologist*, 172(1), 11-21.

Dente, L., Su, Z., & Wen, J. (2012). Validation of SMOS soil moisture products over the Maqu and Twente regions. *Sensors*, 12(8), 9965-9986.

DNP (2024). Metodología de tipologías de las entidades territoriales para el reconocimiento de capacidades y resultado para la vigencia 2024. Subdirección de Descentralización.

Drucker F. Peter. (1986). La innovación y el empresario innovador. La práctica y los principios. Sudamericana.

Dutta, S., Lanvin, B., & Wunsch-Vincent, S. (Eds.). (2017). Global innovation index 2017: innovation feeding the world. WIPO.

Eggers, W. D., & Kumar Singh, S. (2009). *The Public Innovator's Playbook: Nurturing Bold Ideas in Government*. Boston: Harvard Kennedy School / Ash Institute for Democratic Governance and Innovation.

Escorsa Castells, P., & Pasola, J. V. (2009). Tecnología e innovación en la empresa (Vol. 148). Univ. Politèc. de Catalunya.

Galaz, C., Troncoso, L., & Morrison, R. (2016). Miradas críticas sobre la intervención educativa en diversidad sexual. *Revista latinoamericana de educación inclusiva*, 10(2), 93-111.

Hartley, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73(6), 821-830.

Hollanders, H., Arundel, A., Buligescu, B., Peter, V., Roman, L., Simmonds, P., & Es-Sadki, N. (2013). European Public Sector Innovation Scoreboard 2013.

Mulgan, G., & Albury, D. (2003, octubre). *Innovation in the Public Sector* (ver. 1.9). Strategy Unit, Cabinet Office, Reino Unido. Recuperado de [https://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation\\_in\\_the\\_public\\_sector.pdf](https://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf)

Nagles, N. (2007). La gestión del conocimiento como fuente de innovación.

Nesta (2011), "Innovation in public sector organisations: A pilot survey for measuring innovation across the public sector", National Endowment for Science, Technology and the Arts, London, March, available at: [www.nesta.org.uk/sites/default/files/innovation\\_in\\_public\\_sector\\_orgs.pdf](http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/innovation_in_public_sector_orgs.pdf).

Osborne, S. P., & Brown, K. (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Abingdon, UK: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203391129>

Otter, T., & Cortez, M. (2003). *Economía de la Información, Sociedad de la Información, Información Periodística*. Programa Medios de Comunicación y Democracia en América Latina.

Peluffo, M. B., & Catalán Contreras, E. (2002). *Introducción a la gestión del conocimiento aplicada al sector público*. ILPES.

Porter, M., & Kramer, M. (2011). La creación de valor compartido. *Harvard Business Review*, 89(1), 32-49.

Ramírez-Alujas, Á., & Güemes, M. C. (2012, November). *Gobierno Abierto: oportunidades y desafíos. Una reflexión socio-política con la mirada puesta en Latinoamérica*. In XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles (pp. 369-384). Trama editorial; CEEIB.

Secretaría de la Función Pública. (2018). *Guía práctica para promover una cultura organizacional y de servicio público: para incentivar el logro de resultados*. México: Gobierno Federal.

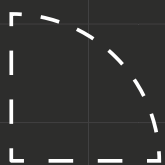
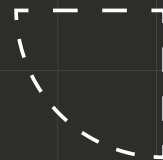
Schindehutte, M., & Morris, M. (2010). Entrepreneurial marketing strategy: lessons from the Red Queen. *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, 11(1), 75-94.

Windrum, P. (2008). Innovation and entrepreneurship in public services. *Innovation in public sector services: Entrepreneurship, creativity and management*, 3-20.

Zurbriggen, C., & González, M. (2014). *Innovación y co-creación nuevos desafíos*.

**6.**

# **ANEXOS**







# ANEXO 1. LISTADO DE PREGUNTAS UTILIZADAS EN EL ICIP POR CADA UNO DE LOS PILARES.

Pilar	Código pregunta u opción de respuesta	Texto de la pregunta u opción de respuesta
 <p><b>Entorno normativo y de procesos (ENP)</b></p>	CIN228A	Contó con una estrategia, plan o esquema documentado que incluya cronogramas, responsables y canales o mecanismos de comunicación
	CIN228B	Contó con mecanismos de seguimiento para asegurar que lo definido en la estrategia, plan o esquema se esté implementando en la práctica
	GCI200D	Ejecutó el plan de mejoramiento definido para la vigencia
	GCI205A	Incorporó elementos asociados a la investigación en su planeación estratégica
	GCI214E	Diseño e implementó mecanismos, procedimientos, procesos o iniciativas para conservar el conocimiento tácito de sus servidores
	GDI258B	Formuló lineamientos sobre Ciudades y Territorios Inteligentes durante la vigencia 2022 (aplica solo para entidades de nación)
	GDO203B	Incorporó los lineamientos de los procesos archivísticos, encaminados a la planificación, procesamiento, manejo y organización de la documentación producida y recibida, desde su origen hasta su destino final
	PCI213E	Elaboró planes de mejoramiento institucional como resultado de ejercicios de participación ciudadana, rendición de cuentas y control social (veeduría ciudadana)
	SEC203E	Protocolos o lineamientos para el servicio o relacionamiento con la ciudadanía
	SEC203F	Procesos y procedimientos para el servicio y relacionamiento con la ciudadanía
	SEC217A	Definió parámetros para la identificación de debilidades y fortalezas en el servicio y el relacionamiento con la ciudadanía
	SYE217C	Incorporar mejoras en los mecanismos de seguimiento y evaluación (indicadores) y en los controles para mitigar los riesgos institucionales
	GCI213C	Infraestructura física inadecuada
	GCI213D	Recursos financieros insuficientes

Pilar	Código pregunta u opción de respuesta	Texto de la pregunta u opción de respuesta
	<b>SYE205A</b>	Midió los insumos, entendidos como los recursos necesarios, bienes y/o servicios para la ejecución de las actividades del proceso (indicadores de eficiencia)
	<b>GDO226B</b>	Definió esquemas de validación y metadatos, para los documentos electrónicos en los procesos, procedimientos, trámites o servicios automatizados
	<b>PLA215G</b>	Gestión documental y administración de archivos
 <p data-bbox="369 783 526 867"><b>Entorno colaborativo (ECO)</b></p>	<b>CIN228C</b>	Verificó que el flujo de información se dé en las dos vías: desde el equipo directivo hacia los trabajadores de la entidad, como de los trabajadores hacia el equipo directivo
	<b>GCI216B</b>	Generó proyectos de aprendizaje en equipo o aprendizaje colaborativo
	<b>INT207F</b>	Implementó espacios internos de construcción, co-creación e implementación de lineamientos para la gestión adecuada de conflictos de intereses, y el fortalecimiento de los valores del servicio público
	<b>GCI204D</b>	La colaboración y el aprendizaje entre sus servidores y sus equipos de trabajo a través de canales formales e informales de comunicación efectiva y por medio de espacios (tiempo y lugar) claramente definidos
	<b>TRA226D</b>	Colaboración e innovación
	<b>CIN235D</b>	La implementación y efectividad de los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas
	<b>FOR216C</b>	Resultados de los espacios de participación y/o rendición de cuentas con ciudadanos
	<b>GCI205C</b>	Gestionó investigaciones y/o análisis a través de equipos internos y/o alianzas estratégicas con otras organizaciones
	<b>GCI216E</b>	Estableció convenios, acuerdos o esquemas de trabajo colaborativo o contratos con terceros para fortalecer el conocimiento de los servidores de la entidad
	<b>GCI217B</b>	Colaboró en la gestión de proyectos de investigación o innovación relacionados con su misión institucional
	<b>PCI200A</b>	Acciones para la participación ciudadana en cada fase del ciclo de la gestión pública
	<b>PLA208G</b>	Incluyó mecanismos para facilitar y promover la participación de la ciudadanía con enfoque diferencial y de derechos humanos en los asuntos de su competencia
	<b>PLA215B</b>	Participación ciudadana en la gestión
	<b>SEC201F</b>	Generó espacios participativos con las diferentes áreas de la entidad y grupos de valor externos, para la construcción y priorización de las acciones

Pilar	Código pregunta u opción de respuesta	Texto de la pregunta u opción de respuesta
 <p><b>Entorno de gestión y uso del conocimiento (EGC)</b></p>	CIN227F	Identificó y mantuvo condiciones adecuadas de almacenamiento y conservación de la información
	CIN235A	La operación y efectividad de los canales de comunicación
	GCI205D	Generó documentos, ponencias, artículos, propuestas de cambio normativo, entre otros como resultado de sus investigaciones
	GCI211A	Aplicó las herramientas de uso y apropiación con las que cuenta la entidad
	GCI215C	Estableció procedimientos de entrega de cargo o de terminación de contrato y mecanismos de transferencia de conocimiento
	GCI216A	Promovió iniciativas para la transferencia, socialización y apropiación del conocimiento entre sus servidores
	PCI215A	Promovió una cultura de gestión de su conocimiento, preservación de la memoria y aprendizaje institucional
	GCI200B	Diligenció herramientas de identificación de necesidades para el fortalecimiento e implementación de la política
	GCI200C	Formuló y aprobó un plan de mejoramiento con base en los resultados de la Medición del Desempeño Institucional de la vigencia anterior o las necesidades identificadas
	GCI205E	Contó con un repositorio donde organiza, clasifica y conserva la documentación generada por sus investigaciones
	GCI205G	Utilizó los resultados de las investigaciones que realiza para desarrollar productos, servicios o intervenir su gestión
	INT207A	Promovió una cultura de gestión del conocimiento, preservación de la memoria y aprendizaje institucional
	INT207B	Identificó y documentó sus experiencias que generaron valor y sirven como referente de buenas prácticas
	INT207C	Difundió los resultados de la documentación y sistematización de las buenas prácticas con sus grupos de valor y usuarios interesados

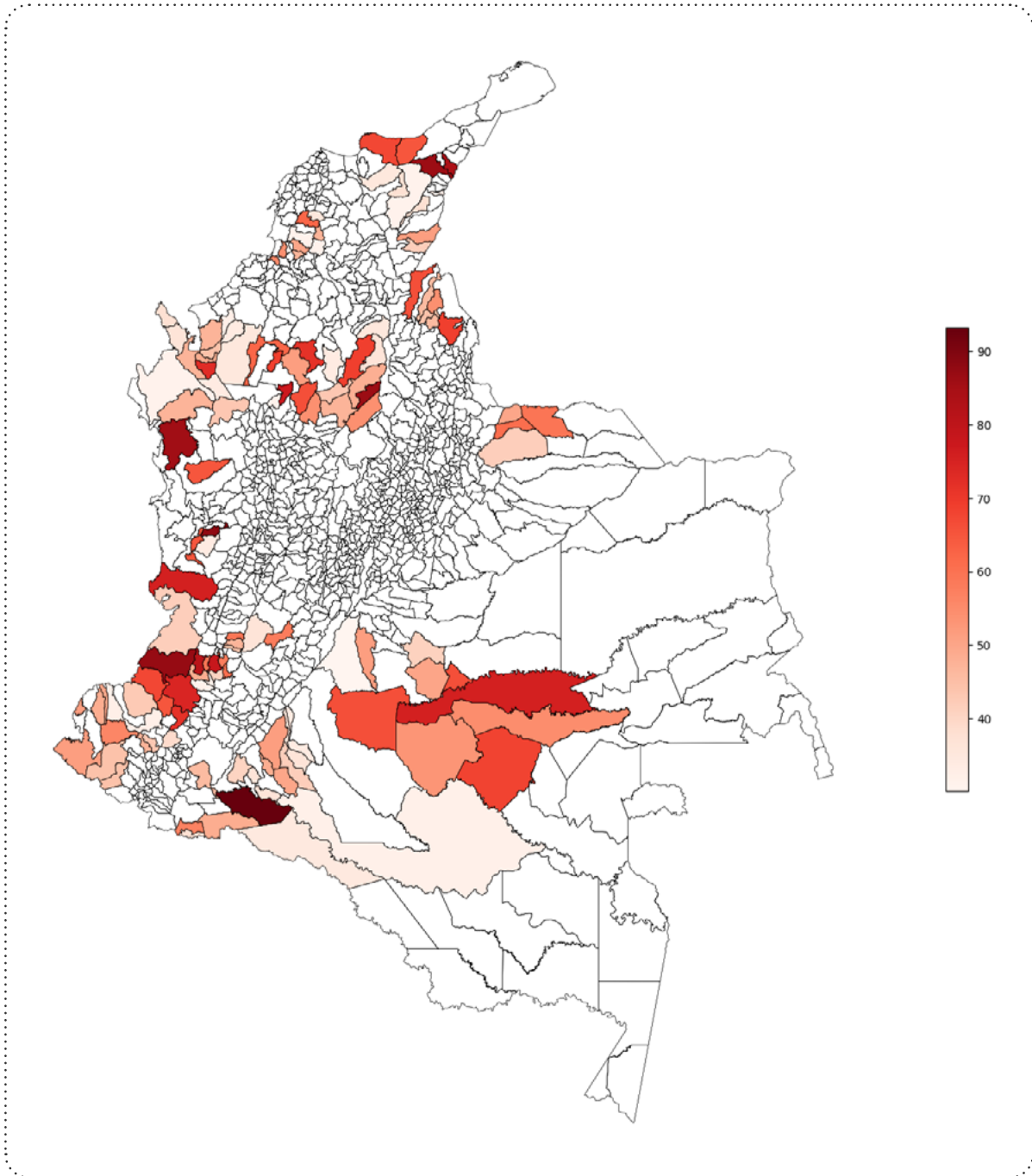
Pilar	Código pregunta u opción de respuesta	Texto de la pregunta u opción de respuesta
	<b>INT207D</b>	Identificó y documentó lecciones aprendidas internas y externas (OCDE, Naciones Unidas, otras entidades u organismos, sector privado, etc.) que lleven a mejorar los procesos, procedimientos y actividades de gestión
	<b>INT207E</b>	Implementó acciones de mejora institucional como resultado de la documentación y sistematización de lecciones aprendidas
	<b>PCI215B</b>	Identificó y documentó experiencias que generan valor y sirven como referente de buena práctica
	<b>PCI215E</b>	Implementó acciones de mejora institucional como resultado de la documentación y sistematización de lecciones aprendidas
	<b>RTR233B</b>	Identificó y documentó experiencias que generan valor y sirven como referente de buena práctica
	<b>SYE216C</b>	Fueron utilizados y aprovechados para definir mejoras y planes de acción para la gestión institucional
	<b>GCI214G</b>	Replicó o adaptó buenas prácticas
	<b>GCI218E</b>	No identificó buenas prácticas ni lecciones aprendidas
	<b>PLA215A</b>	Seguridad digital
	<b>GDO203A</b>	Lo aprobó y cuenta con las evidencias:
	<b>GDO204D</b>	No cuenta con Política de Gestión Documental
	<b>GDO211G</b>	Las implementó para la organización de los archivos de gestión y central
	<b>GTH223B</b>	Gestión del conocimiento y la innovación
 <p><b>Entorno del talento innovador (ETI)</b></p>	<b>CIN206D</b>	Se analizó el aporte de la gestión del talento humano al cumplimiento de las metas y objetivos de la entidad y se emprendieron acciones para mejorar el desempeño de las personas
	<b>CIN206F</b>	Se evaluó el aporte de los procesos de capacitación, al mejoramiento de las competencias, habilidades o conocimientos de los servidores
	<b>GCI214D</b>	Analizó el conocimiento asociado a la formación, capacitación o experiencia de sus servidores
	<b>GCI216C</b>	Ejecutó procesos de capacitación para sus servidores e implementó mecanismos para evaluar el nivel de aprendizaje de estos
	<b>SEC206B</b>	Identificó e incorporó las necesidades de capacitación del talento humano de la entidad, para fortalecer las habilidades y competencias en materia de servicio y relacionamiento con la ciudadanía

Pilar	Código pregunta u opción de respuesta	Texto de la pregunta u opción de respuesta
	<b>CIN260A</b>	Sí, y cuenta con las evidencias:
	<b>SYE200C</b>	Responsabilidades asignadas a los líderes, para el ejercicio de evaluación y seguimiento de los procesos, programas o proyectos bajo su liderazgo
	<b>GCI200A</b>	Definió un líder, grupo, unidad, equipo u otro, para la promoción de la gestión del conocimiento y la innovación
	<b>GDI213B</b>	Falta de apoyo de las personas que hacen parte del nivel decisorio
	<b>CIN206A</b>	Se asignaron los recursos presupuestales para atender el 100% de las necesidades de capacitación, bienestar y calidad de vida laboral
	<b>CIN206G</b>	Se emprendieron acciones de mejora del clima, la convivencia y las relaciones laborales
	<b>GDI213E</b>	Falta de una cultura de la innovación
	<b>GTH226B</b>	Sí, y se han hecho intervenciones a partir de dicho diagnóstico y se cuenta con las evidencias:
	<b>RTR233A</b>	Promovió una cultura gestión de su conocimiento, preservación de la memoria y aprendizaje institucional
	<b>GCI213B</b>	Talento humano insuficiente
	<b>SYE216A</b>	La entidad contó con personal capacitado para comprender y aprovechar todo el valor que aportan los datos



## ANEXO 2. MAPA CON LOS RESULTADOS DEL ICIP A NIVEL DE MUNICIPIOS PDET Y ZOMAC

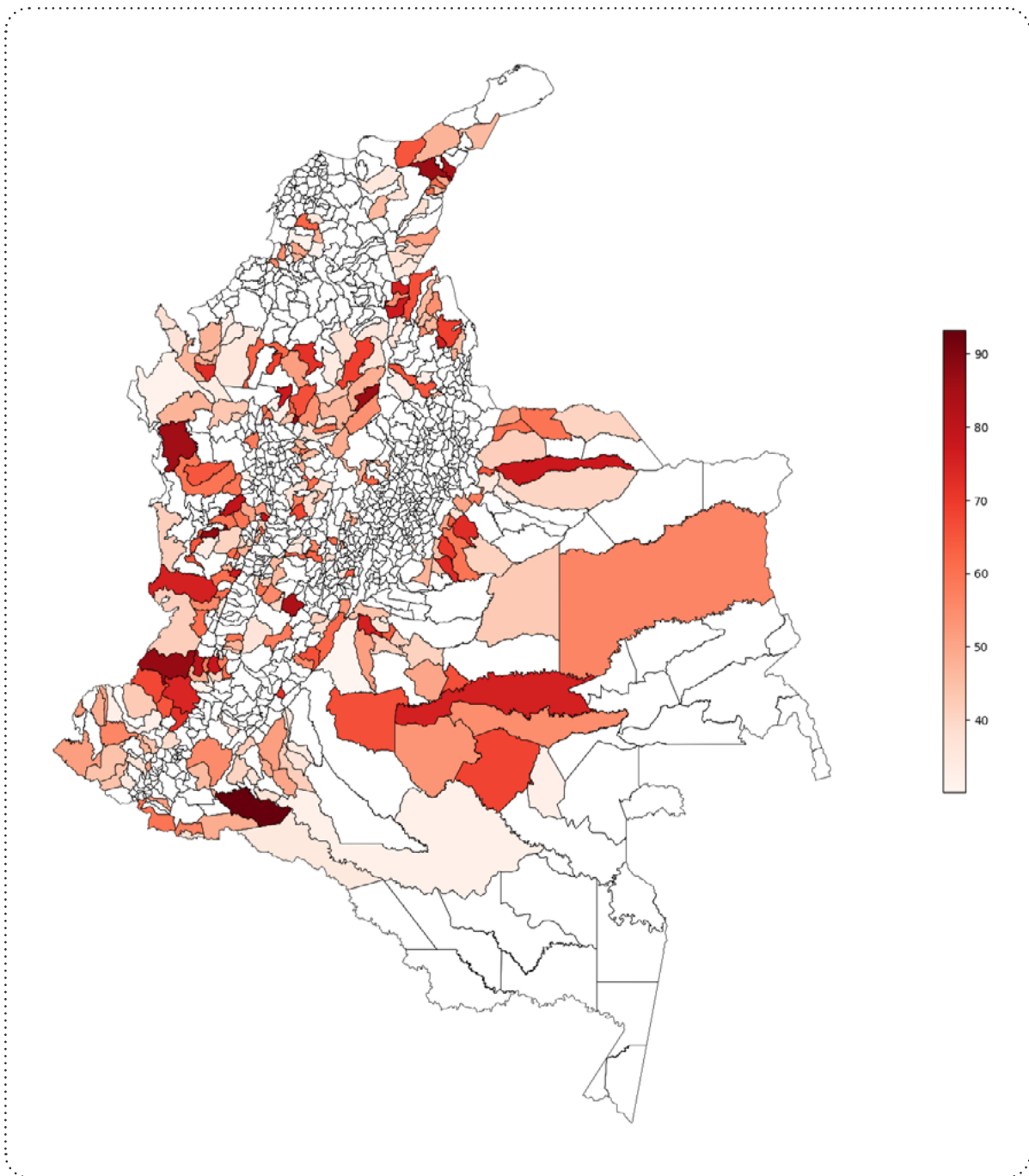
Mapa A-1. Resultados del ICIP 2022 por alcaldías de municipios PDET



**Fuente:** elaboración propia 2024.

**Nota:** el mapa se construyó con información de 124 de los 170 municipios PDET, los cuales superaron el umbral del 30% en términos de resultados.

Mapa A-2. Resultados del ICIP 2022 por alcaldías de municipios ZOMAC



**Fuente:** elaboración propia 2024.

**Nota:** el mapa se construyó con información de 264 de los 344 municipios ZOMAC, los cuales superaron el umbral del 30% en términos de resultados.



Departamento  
Nacional de Planeación




**Calle 26 No. 13-19  
Edificio ENTerritorio  
Bogotá D.C., Colombia  
Teléfono: (057+1) 381-5000**

**[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)**

 @DNP\_Colombia

 DNP Colombia

 @dnp\_colombia

 /departamentonacionaldeplaneacion