



# ESTUDIO DE BARRERAS A LA **INNOVACIÓN PÚBLICA** EN COLOMBIA

*Región Caribe*



El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación



ESTUDIO DE BARRERAS  
A LA INNOVACIÓN PÚBLICA  
EN COLOMBIA **REGION CARIBE**

# **Estudio de Barreras a la Innovación Pública en Colombia Región Caribe**

**Financiado por**  
Gobierno de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación – DNP

**Ejecutado por**  
Programa de Economía  
Vicerrectoría de Extensión y Proyección Social  
Universidad del Magdalena

Santa Marta  
Diciembre de 2020

# Agradecimientos

El equipo de investigación de la Universidad del Magdalena agradece la financiación y apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación – DNP y la participación de funcionarios, contratistas y usuarios de las siguientes entidades que hicieron parte del estudio.

## **Bolívar**

Alcaldía Cartagena de Indias.  
Procuraduría Nacional, Regional Bolívar.  
Universidad de Cartagena.  
Alcaldía de San Jacinto.  
Gobernación de Bolívar.  
Contraloría Regional Bolívar.  
Policía Nacional de Cartagena.  
Instituto Agustín Codazzi - Cartagena de Indias.  
ESE Municipal - Cartagena de Indias.  
Fundación Granitos de Paz.  
IMDER- Cartagena de Indias.

## **Cesar**

Gobernación del Cesar.  
Alcaldía de Valledupar.  
Contraloría- Regional Cesar.  
Universidad Popular del Cesar.  
Alcaldía El Copey.  
Fundación URAKU.  
Defensoría del Pueblo-Regional Cesar.

## **Sucre**

Alcaldía de Sincelejo.  
Gobernación de Sucre.  
Contraloría Municipal de Sincelejo.  
Universidad de Sucre.  
Alcaldía Municipal de Tolú.  
Cámara de Comercio de Sincelejo.

## **Atlántico**

Gobernación del Atlántico.  
Alcaldía Distrital de Barranquilla.  
Universidad del Atlántico.  
Alcaldía de Baranoa.  
Cámara de Comercio de Barranquilla.

## **Magdalena**

Gobernación del Magdalena.  
Contraloría Distrital de Santa Marta.  
Universidad del Magdalena.  
Centro de Innovación y Emprendimiento -  
Universidad del Magdalena.

**Magdalena**

El Comité Universidad - Empresa - Estado  
CUEE "Sierra Nevada".  
Centro de Tecnologías Educativas  
y Pedagógicas CETEP-  
Universidad del Magdalena.

**La Guajira**

Gobernación de la Guajira.  
Universidad de La Guajira.  
Contraloría Departamental de La Guajira.

Alcaldía de Dibulla.

Artesanías de Colombia S.A.  
Secretaria de salud  
Departamental de La Guajira.

**Córdoba**

Alcaldía de Montería.  
Contraloría de Córdoba.  
Gobernación de Córdoba.  
Universidad de Córdoba.  
Montería Ciudad Amable S.A.S.

# Equipo técnico

**Director del proyecto**  
Rasine Ravelo Mendez

**Secretaría técnica**  
Keila Lobo Anaya

**Co-Investigadores**  
Jairo de León Acosta (Córdoba)  
Carlos Camargo Cervantes (La Guajira)  
Francky Corredor Santamaria (Bolivar)  
Jaime Morón Cárdenas (Magdalena)  
Carlos Hernández Andrade (Sucre)  
Carmen Meza Estrada (Atlántico)  
Milceth Mendoza Gómez (Cesar)

**Pasantes de investigación**  
Junior Noriega Madero (Atlántico)  
Zoen Guerrero Borja (Atlántico)  
Andy Guerra Corredor (Bolívar)  
Maria Nieto Dztagle (Cesar)  
Mery Ceballos Atencia (Cesar)  
Ana Ferrer Hernandez (La Guajira)  
Carla Marquez Paso (La Guajira)  
Ronald Anaya Pocaterra (Sucre)  
Wendy Celis Pereira (Sucre)  
Omar Garcia Abad (Córdoba)  
Eduardo Doncel Fontalvo (Córdoba)  
Celina Espitia González (Magdalena)  
Yeraldin Mancilla Gaviria (Magdalena)

**Profesional de apoyo técnico - conceptual**  
Edwin Chacon Velasquez

**Profesional de apoyo administrativo**  
Sandra Zapata Fragoso

**Profesional de apoyo técnico**  
Víctor Gutierrez Tejada

**Personal de apoyo técnico**  
Vanesa Mier Garcia  
Arantxa Toloza Royero  
Yesenia Villalobos Acuña  
Frاند Pinto Ojeda

**Estadístico**  
Ivan Cruz Daza

**Realizador Audiovisual**  
Camilo Noriega Solano

**Diseño Gráfico**  
Luis Felipe Márquez Lora

**Auxiliares Administrativos**  
Daniel Perez Jimenez  
Ronald Rojas Valencia  
Angelica Acosta Torres  
Laura Perez Martinez

**Auxiliar Operativo**  
Mairena Nieto Ortega

# Tabla de contenido

## **8** Presentación

## **10** Marco Normativo

## **13** Marco Conceptual

13 Innovación Pública

15 Importancia que el Sector Público innove

16 El papel de la innovación en la resolución de problemas públicos

17 Habilitadores y Barreras a la Innovación Pública

## **24** Marco Referencial

## **26** Enfoque Metodológico

26 La importancia de medir la Innovación Pública

27 Enfoques y métodos

30 Índice de Barreras a la Innovación Pública (IBIP)

32 Selección de Actores

34 Instrumentos para la recolección de información

35 Consolidación de la información

## **37** Resultados

- 37 Contexto territorial de la Región Caribe
- 43 La innovación pública en la Región Caribe
- 46 Ecosistema de Innovación Pública en la Región Caribe
- 48 Iniciativas de Innovación Pública en la Región Caribe

## **54** Barreras a la Innovación Pública en la Región Caribe

## **61** Recomendaciones de Política Pública

- 62 Nivel Nacional
- 63 Nivel Regional
- 64 Nivel Departamental

## **65** Dificultades para el desarrollo del estudio de Innovación Pública

## **66** Bibliografía

- 69 Anexos

# Presentación

Identificar las barreras para la Innovación Pública en la Región Caribe ha sido todo un reto, no solo por las circunstancias adversas en las que vivimos, sino también por la heterogeneidad de una región con rasgos muy marcados entre sus departamentos en materia cultural, social, económica e inclusive en sus niveles de desarrollo y capacidades institucionales, lo que incide de forma directa al momento de enfrentar los retos públicos que la historia reciente nos reclama. En esta tarea el Departamento Nacional de Planeación (DNP) logró avanzar al introducir el tema en la agenda pública y por ello se encuentra ya en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, una apuesta por la innovación pública como un camino para responder colectivamente a los desafíos del país.

Tomando como base los avances logrados por el DNP en estudios previos, que se encuentran conceptualmente alineados con las apuestas y rutas trazadas por la OCDE en materia de Innovación Pública, y donde se hace hincapié en el fomento y los imperativos para que esta sea eje central de la administración gubernamental, la Universidad del Magdalena entrega unos resultados que constituyen insumos para la discusión nacional y especialmente para los entes territoriales que se constituyeron en el

centro del análisis del ejercicio técnico. Insumos que tienen el reto de alimentar el debate de cómo superar los obstáculos que en materia de innovación pública tiene la región y así poder mejorar las condiciones, prácticas, enfoques y procesos que impiden una mayor generación de valor público desde el liderazgo Estatal.

El estudio metodológicamente se basa en la construcción de un Índice de Barreras para la Innovación Pública (IBIP), analizando tres enfoques: Entidades, Funcionarios y Usuarios. Entre los hallazgos para las entidades públicas se pueden resaltar sus pocas capacidades institucionales, que asociadas al entorno, limitan la toma de decisiones. Con relación a los funcionarios los aspectos críticos se ubican en sus capacidades y habilidades, ligadas a las competencias y autonomía para innovar. Finalmente, desde los usuarios, una barrera de primer nivel que fue evidente es la relacionada con la apertura del gobierno, fundamentalmente donde inclusión, difusión y acceso a la información es muy representativa.

Los resultados arrojan que los departamentos en la Región Caribe presentan limitantes para concebir la innovación desde el sector público, porque aún se sigue percibiendo la Innovación Pública como una opción que lleva únicamente



a mejoras en la productividad y la competitividad, desconociendo el potencial existente en cada entidad para resolver problemas públicos bajo un enfoque innovador. En este sentido, el directo beneficiado de las orientaciones que se entregan desde la administración pública es el sector privado y en algunos casos la academia, especialmente en la medida en que esta se involucra en procesos de competitividad de los territorios.

Asimismo, se evidencia un ecosistema de innovación pública débil en la Región Caribe, lo que constituye uno de los grandes desafíos del Gobierno nacional y los entes territoriales para avanzar en la consolidación de entidades que encaren los retos públicos bajo otra perspectiva.

En ese sentido, y para superar estos retos es necesario que las entidades **públicas de la**

Región desarrollen un proceso de apropiación del concepto de innovación pública como una forma de proporcionar respuestas a los problemas públicos. De esta manera se podrá emprender acciones de política pública con la necesidad de incluir la innovación, y especialmente aspectos que se encuentren ligados a ella, como la co-creación en los procesos públicos. Adicionalmente, se hace necesario lograr una articulación real entre los diferentes sectores que supere la acostumbrada cooperación interinstitucional, de modo que se pueda avanzar en el abordaje de retos comunes de forma cooperativa y bajo esquemas flexibles de apoyo mutuo.

Por último, se realizan una serie de recomendaciones teniendo en cuenta lineamientos de política pública en materia de innovación pública, formación, capacitación y financiación de los gobiernos en todos sus niveles.

# Marco Normativo

Este apartado busca elaborar un mapeo del marco legal y regulatorio sobre los procesos de innovación pública en Colombia, concepto que ha generado un interés colectivo en los últimos años. Para la contribución de un Estado colombiano más eficiente, transparente, participativo, y que preste mejores servicios a los ciudadanos, el Gobierno Nacional ha realizado esfuerzos orientados a la innovación en el sector público. En ese sentido, se desarrolla un marco de políticas que reglamentan la innovación pública y a través del cual se establecen lineamientos para su funcionamiento, este se describe a continuación<sup>1</sup>:

**Tabla 1. Marco normativo en materia de Innovación Pública**

| Normatividad         | Definición   |
|----------------------|--|
| CONPES 3072 del 2000 | Agenda de conectividad.  |
| CONPES 3439 de 2006  | Institucionalidad y principios rectores de política para la competitividad y productividad.  |
| Decreto 1151 de 2008 | Por medio del cual se estableció la Estrategia de gobierno en línea.   |
| CONPES 3527 de 2008  | Política Nacional de Competitividad y Productividad.   |
| CONPES 3620 de 2009  | Política para el impulso del comercio electrónico en Colombia <sup>2</sup> como un elemento generador de competitividad empresarial y crecimiento económico. |
| CONPES 3668 de 2010  | Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad Ley 1253 de 2008.  |
| Decreto 2693 de 2012 | Actualiza los lineamientos para la Estrategia de gobierno en línea.  |
| Decreto 1500 de 2012 | Medidas para la organización, articulación y funcionamiento del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación.                              |
| Decreto 1078 de 2015 | Decreto Único Reglamentario del sector TIC.  |

1. La normativa relacionada fue tomada del Documento Anexo 1. *Nomograma y otros documentos de origen externo del DNP*. Fecha de última actualización 28/09/2020.

2. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3620.pdf>

| Normatividad         | Definición  |
|----------------------|---|
| Decreto 1008 de 2018 | Subroga la Estrategia de gobierno en línea y establece la Política de gobierno digital bajo los principios de innovación, competitividad, proactividad y seguridad de la información. |
| CONPES 3920 de 2018  | Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data).   |
| CONPES 3975 de 2019  | Política Nacional Para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial.   |
| Ley 1951 de 2019     | Crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se fortalece el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.   |
| Decreto 2226 de 2019 | Establece la estructura del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.   |

Nota. Elaboración propia.

De acuerdo con la *Tabla 1*, el marco regulatorio en Colombia sobre innovación pública ha avanzado en justa proporción a las necesidades del entorno. Las iniciativas normativas tienen como objetivo primordial establecer un ambiente organizado de los procesos de innovación en todos los niveles. En primera instancia, al interior del funcionamiento de lo público, y hacia el exterior, en lo concerniente a la relación y atención con el usuario; seguidamente, y de manera transversal, en las relaciones externas entre lo público con lo privado (sector productivo, financiero y académico).

En este engranaje, los aportes del MinCiencias (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación) y MinTIC (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) en materia de dotación, formación, reglamentación para el funcionamiento del sector público en los departamentos y sus municipios son esenciales y medibles desde la satisfacción de los usuarios y la eficacia de la respuesta desde lo público en plantear soluciones a las necesidades locales.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019) adopta la declaración sobre innovación en el sector

público con el objetivo principal de introducir la innovación pública como un proceso esencial de los países, para el buen funcionamiento y desempeño de sus labores en el marco de la función social como servidores públicos. Colombia adhirió a la declaración de innovación en el sector público de la OCDE en agosto de 2019.

Sumado a ello, a partir de la conformación del Equipo de Innovación Pública (EiP) en el 2015, el DNP (2018) establece los Lineamientos para una Estrategia de Innovación Pública en Colombia, centrada en cuatro líneas de acción prioritarias: i) mentalidad y cultura, ii) servicios de apoyo, iii) mecanismos de financiación y iv) condiciones institucionales; planteamiento del cual se desprenden los pilares para introducir la temática en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* (DNP, 2019) y la necesidad de configurar una comunidad regional de innovación pública. Este hecho propicia la elaboración del presente estudio.

El PND 2018-2022 plantea estrategias institucionales e interinstitucionales de alianzas, dispuestas a desarrollar actividades dirigidas específicamente a aumentar la inversión en

investigación y desarrollo tecnológico, estas actividades se encuentran enfocadas en incentivar la creación y desarrollo de nuevos productos, así como de servicios innovadores (Betancur y Reyes, 2020). Asimismo, explica las dificultades estructurales que impiden una gestión eficiente, eficaz y efectiva de la innovación pública, resalta que hay una evidente necesidad de transformación y modernización en los procesos de la administración pública e introduce estrategias de digitalización de los procesos para la innovación (DNP, 2019).

Dentro de sus pactos transversales, el PND del Gobierno de Iván Duque es el primero en apostarle a la transformación digital de la ciudadanía y, a su vez, a la innovación pública siendo una variable clave en toda la gestión del Estado y para el logro de sus objetivos. Lo cual se evidencia en el Pacto V “Pacto por la ciencia la tecnología y la innovación, un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro” y en el Pacto VII “Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento” (DNP, 2019).

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>3</sup> son un pilar fundamental dentro de los Pactos mencionados, direccionado a cumplir con la Agenda 2030 y específicamente en los siguientes objetivos: ODS 4: Educación de calidad; ODS 8:

Trabajo decente y desarrollo económico; ODS 9: Industria, innovación e infraestructura; ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas, y ODS 17: Alianza para lograr los objetivos.

El Gobierno Duque busca liderar una política de innovación pública basada en la experimentación adaptativa, abierta, basada en evidencias y en consecuencia optimizar los procesos a través de la tecnología, implementando plataformas modernas que solucionen, principalmente, las problemáticas públicas. Se hace énfasis en la necesidad de inversiones en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI), requiriendo diseños aplicados a fortalecer los programas de investigación, formación de investigadores y creación de competencias necesarias para la nueva economía del conocimiento y de los sistemas nacionales y regionales de innovación, generando así una mayor articulación de todo el territorio nacional (DNP, 2019).

En suma, impulsar dinámicas para la innovación y modernización desde lo público en Colombia implica desarrollar una serie de estrategias y objetivos por cumplir en un marco de acciones que, básicamente, serán ejecutadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), intentando articular todas las iniciativas, conectando a las regiones a través de la tecnología<sup>4</sup>.

---

3. La Agenda 2030 en Colombia y el seguimiento a los ODS a nivel nacional y departamental. <https://www.ods.gov.co/es>

---

4. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Grupo%20Innovaci%C3%B3n%20y%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas/Innovacion-publica-para-un-para-un-pais-moderno-DNP.pdf>

# Marco Conceptual

## Innovación Pública

El concepto de innovación se construye desde diversos enfoques, sin embargo, la definición más utilizada se encuentra asociada a la generación de nuevas ideas o a la transformación del conocimiento, y que es acogida como el motor de cambio en una organización, empresa y/o entidad (Schumpeter, 1978; OCDE, 1981; Manual de Oslo, 1992; Eurostat, 2007; Druker, 2008; García, 2012); es decir, la innovación es una acción, un proceso y una actividad que requiere de la creación de nuevas cosas, procesos, cambios o modificaciones significativas que generen resultados positivos y sostenibles a través de la implementación, ya sea, de nuevas tecnologías, nueva maquinaria o nuevas formas de trabajo.

“Innovar es una actitud, una creencia de que para mejorar la situación actual hay que hacer algo diferente y al final el futuro puede ser mejor que el presente” (Palacio, 2015, p.1), por tanto, la innovación es el poder de tomar el conocimiento que se posee sobre algún tema en específico y seguir un camino que antes no había sido tenido en cuenta con el fin de obtener resultados diferentes que resulten positivos para beneficio de los interesados.

Para el caso de Colombia, Acuña (2016) establece que no se cuenta con un nivel de estudios e investigaciones propias en donde se haga énfasis sobre la importancia de la generación de capacidades en el marco innovativo, porque no existe la identificación del perfil innovador. Lo anterior se atribuye a que algunas industrias solo toman las tecnologías e insumos producidos por países desarrollados, lo que limita todos los procesos de aprendizaje y la dinámica del proceso innovador.

En ese sentido, las empresas también pueden destinar parte de sus recursos a la investigación comercial y desarrollar nuevas prácticas, que ayuden a crear nuevos productos que capten la atención del público y se consideren como innovación, con el objetivo de dirigirse a nuevos mercados, o segmentos de este, dónde antes no había presencia, así cualquier sector de la economía, desde servicios del gobierno hasta del sector privado, cuenta con la capacidad de innovar (Acuña, 2016).

Por su parte, para Álvarez, García, Sanzo y Rey (2017) la innovación, además de ser un proceso de creación o mejora, introduce otro aspecto; busca satisfacer las necesidades de las personas, es decir, también es una herramienta que

se utiliza para el desarrollo de la sociedad, pues hace que el sector público se transforme en un conjunto de entidades más dinámicas, que den respuestas inmediatas y óptimas a todas las situaciones que se desenvuelven en el marco de los problemas públicos. A esto último se le denomina *innovación social*, entendiendo esta como el conjunto de soluciones innovadoras que se utilizan para resolver problemas sociales y ambientales, donde interviene el Estado y la sociedad civil.

De acuerdo con Luna y Unceta (2017), la innovación social son esas transformaciones que promueven el desarrollo y la gobernanza democrática dentro de las instituciones y los territorios. En este sentido, la innovación social involucra aquellos actores sociales que demuestran un interés por dar soluciones a problemáticas sociales a través de ideas novedosas. Así, la innovación social puede contribuir a mejorar las formas en las que se transforma desde lo público. En otras palabras, la innovación social es innovación para el bienestar público y social.

En la actualidad los Gobiernos operan en un entorno diferente. El sector público, por ejemplo, enfrenta desafíos económicos, sociales y ambientales; las tecnologías están revolucionando la forma en que los ciudadanos interactúan con el Gobierno, los individuos y las organizaciones en toda la sociedad están creando nuevos tipos de asociaciones; y los ciudadanos están cada vez más informados. En este sentido, estos factores brindan oportunidades para que el gobierno cree nuevas formas de pensar y actuar (Cejudo, Dussauge y Michel, 2016).

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) el concepto de innovación aplicado al sector público es la forma

más efectiva de crear valor en los ciudadanos (CEPAL, 2014). Por lo tanto, la innovación en el sector público debe generar un impacto en la cultura y en la manera como el Estado presta sus servicios a los ciudadanos. Es decir, que es necesario implementar proyectos innovadores que fijen como objetivos; mejorar la productividad de las organizaciones públicas, la eficiencia en los servicios prestados y la calidad de los productos que, por medio del sector, se entrega a los ciudadanos.

La OCDE proporciona un marco para comprender y analizar la innovación desde el sector público e identificar las competencias que determinan la capacidad de innovar de una organización, como; el empoderamiento de la fuerza laboral, la generación de ideas, la adopción de nuevos métodos de trabajos y la reducción de la regulación; asimismo establece las acciones que los gobiernos deben ejecutar para fortalecer su capacidad de innovación (OECD, 2015).

En este sentido, Sánchez, Lasagna y Marcet (2013) definen la Innovación Pública (IP) como: “La creación y aplicación de nuevos modelos de gestión, procesos, productos y servicios y métodos de puesta al alcance del usuario, los que dan lugar a importantes mejoras en la eficiencia, eficacia y en la calidad de los resultados” (p. 19).

Por su parte, Conejero Paz y Redondo (2016) exponen que la innovación pública tiene tres elementos que deben ser integrados: “Los enfoques de innovación social, su aplicación en políticas públicas, y los obstáculos que inhiben la innovación social” (p. 31). Así, los dos primeros constituyen una misma idea, por lo que tienen plena integración, sin embargo, el último

elemento, el cual en este estudio definiremos como barreras a la innovación pública, se considera como una variable exógena.

La innovación pública tiene una mayor complejidad al abordarse desde la innovación gerencial, la cual se basa en la necesidad de crear una cultura colectiva, reto que ha de garantizar el éxito, o el fracaso, de la innovación pública en los territorios, y por lo cual los ciudadanos deben adquirir un compromiso con el gobierno; facilitando la inteligencia colectiva y cívica, el mejoramiento del control de la gestión camino al control social, así como una concepción compartida de lo público desde la colaboración y co-creación, brindando legitimidad a los procesos (Navarro, 2017).

La innovación pública cubre todas las áreas de estrategia de mejoramiento continuo bajo niveles de exigencia específicos, esta involucra esencialmente al sector público, y debe estar en constante innovación para así lograr posicionamiento en términos de economía, política y sociedad ante un mundo más competitivo, por tal razón, el progreso y la innovación están plenamente relacionados.

El concepto de innovación pública propuesto por el PND 2018-2020 (DNP, 2019) busca nuevas formas de crear valor a lo público articulándose con los procesos de CTeI con el objeto de abordar desafíos complejos, explorar y probar alternativas diversas y eficientes, para así brindar soluciones a las diferentes problemáticas en un ambiente creado de satisfacción y confianza por parte del ciudadano.

En suma, en esta investigación, se entiende la innovación pública como el conjunto de herramientas y metodologías que buscan incorpo-

rar al Estado nuevas maneras de generar valor público: incrementar la productividad del sector, la apertura democrática de sus instituciones y la producción de políticas públicas más pertinentes y eficientes (Equipo de Innovación Pública, DNP, 2020).

## Importancia que el Sector Público innove

La innovación es un medio de gran efectividad para afrontar retos públicos, generando valor agregado en materia económica y social para el sector (Sánchez et al., 2013). Según CEPAL (2014), las entidades públicas deben impulsar y conducir proyectos que tengan como objetivo mejorar la productividad de las organizaciones, donde la prestación de servicios sea más eficiente y de calidad. En este sentido, por medio de la innovación como herramienta para el desarrollo, el sector público procura resolver desafíos y mejorar la calidad de vida de las personas.

Anteriormente se suponía que la posibilidad de innovación en la administración pública era un fenómeno intrincado en el que no valía la pena perder tiempo ni invertir recursos. De acuerdo con Ramírez (2015) esto ha cambiado radicalmente con el inicio de un nuevo siglo, y se debe a que su expresión se devela cotidianamente en los debates y en la práctica sobre la oportunidad de mejorar los servicios públicos e incrementar el desarrollo de estrategias del gobierno, en cuyo caso, el rol del Estado, al fomentar la innovación, usualmente se ha traducido en el diseño de políticas y programas que facilitan que el sector privado innove, lo que ha limitado el efecto que la innovación

pueda tener a favor del propio desempeño en el sector público y el bienestar social.

La innovación se convierte en un fenómeno sistémico complejo que depende de la integración de muchos factores y protagonistas, la relación entre ellos y de las capacidades e infraestructura que en conjunto facilitan el proceso (CNIC, 2016). Sin embargo, es vital para el crecimiento económico, pero también es cada vez más importante para hacer frente a los principales desafíos del desarrollo.

Con la innovación como objetivo, el Gobierno debe introducir nuevas estructuras organizativas y utilizar asociaciones para mejorar métodos y herramientas, compartir riesgos, utilizar la información y los recursos de innovación existentes. Con base en los problemas actuales es importante que el Gobierno adopte un enfoque colaborativo; basado en asociaciones que integren las opiniones de los ciudadanos, la sociedad civil, las empresas y el mundo académico (Cejudo, et al., 2016).

Proyectar el desarrollo de un país sin considerar los procesos de innovación permanente es cortar las alas hacia el crecimiento y el bienestar de las personas, pues, sin innovación constante el país quedaría en el olvido (Agosín, 2018). Es así como un Gobierno puede llevar a cabo eficientes procesos de innovación, donde es preciso implementar un ecosistema que integre e interactúen los distintos actores de la sociedad, empresas, universidades, emprendedores, estudiantes y demás interesados, que son la base fundamental para promover el desarrollo económico mediante la implementación de proyectos innovadores.

## El papel de la innovación en la resolución de problemas públicos

La innovación como medio para la resolución de problemas públicos requiere la adopción de la colaboración como motor y eje del proceso de mejora en la gestión pública. La innovación pública debe enfocarse en el establecimiento y fortalecimiento de más y mejores mecanismos de participación ciudadana en la administración nacional, y formular propuestas que puedan desarrollar *nuevos servicios públicos*, caracterizándose por las acciones más cercanas a las necesidades y problemas sociales que se despliegan de forma más participativa y colaborativa con la sociedad. De esta forma, se superan las falencias y deficiencias existentes en el modelo nacional propuesto por la burocracia tradicional y la nueva agencia de gestión pública (Gaete Quezada, et al., 2019).

El papel de la innovación en la administración pública es crear valor público, brindar servicios, identificar externalidades e incrementar las oportunidades para los ciudadanos, empresas y entidades, tras el entorno complejo en el cual se encuentra, además, tiene como misión crear valor en términos de seguridad, salud, educación, equilibrio social o normas de tráfico (Sánchez et al., 2013). En cualquier caso, los cambios sociales y tecnológicos hacen que la forma de crear valor deba seguir evolucionando para que la ciudadanía pueda verlo, y es la innovación una alternativa para generarlo. En ese sentido, la innovación desde el sector público podría ser un generador de nuevas condiciones para la ciudadanía y constituir aporte real a la competitividad del país, logrando mejorar la satisfacción de las necesidades de la población.



Por su parte, el proceso de globalización, el fortalecimiento de los mercados y el cuestionamiento de la capacidad de los países para resolver problemas cada vez más complejos, como la desigualdad, la pobreza y la degradación ambiental, han llevado una vez más a la sociedad a discutir qué es público y qué es universal, y así buscar nuevas formas de solucionarlos (Zurbriggen, 2014). Según Brugué, Blanco y Boada (2014) la innovación surge de las demandas generadas en el entorno social, donde los problemas no resueltos y la voluntad de solucionarlos son el motor para que las políticas públicas tomen un nuevo camino en cualquier contexto, ya sea económico, social o político.

De acuerdo con lo anterior, la OCDE (2014) resalta que la innovación en Colombia puede ayudar a desarrollar nuevas actividades económicas, estimular la productividad urbana, promover la diversificación agrícola, mejorar los medios de vida en las zonas rurales y promover la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, para que esto sea eficaz, es necesario que el sector empresarial sea el centro del sistema de innovación, en este sentido, desde lo público se debe luchar contra la innovación de bajo nivel en los sectores industrial y productivo. Además, se debe invertir en recursos humanos y esto se logra mejorando el acceso a la educación y optimizando su calidad. Se debe mejorar el papel de las universidades y los grupos de investigación fortaleciendo las contribuciones de estas entidades en el marco de la investigación y la innovación. Finalmente, ante la necesidad de fortalecer la coordinación entre el Gobierno, el sector público y las regiones, es necesario ajustar la gobernabilidad y la combinación de políticas, ya que esto ayudará a enfrentar los desafíos que afectan a diversos sectores de la sociedad.

En la Agenda 2030 de los ODS (OIT, 2017) se proponen profundas transformaciones sociales, tecnológicas, económicas e institucionales a corto y mediano plazo, sin embargo, para que estos avances sean posibles, tanto los individuos como las sociedades, los métodos de consumo y producción deben sufrir cambios importantes. Estos cambios no pueden depender únicamente de las iniciativas del sector público, por lo tanto, y de acuerdo con García (2017), es necesario crear espacios donde la sociedad pueda generar ideas creativas y acciones sociales para hacer frente a las crecientes limitaciones ambientales y sociales del planeta.

Hoy en día este tipo de escenarios proliferan en diversos campos, como las energías renovables, la agricultura urbana o la salud, donde la gente busca métodos, alternativas y posibles soluciones a problemas que solo se pueden resolver a través de procesos y prácticas colaborativas entre la sociedad y el sector público. Este tipo de iniciativas pueden mejorar la productividad del sector público, establecer un sistema democrático más abierto y fuerte, brindar políticas más relevantes y efectivas que ofrezcan un mayor nivel de satisfacción ciudadana. Evidentemente, la combinación de la creatividad y la colaboración pueden afrontar retos de la gestión pública y proponer nuevos procesos que afronten situaciones complejas, dejando de lado los procesos tradicionales y abriendo un nuevo camino, el cual conduce hacia la innovación.

## Habilitadores y Barreras a la Innovación Pública

Ramírez-Alujas (2012) realiza una síntesis global en la que expone los principales factores que pueden promover y facilitar la innovación en el sector público, entre los que se tienen: la

capacidad de las personas para resolver problemas en medio de cambios frecuentes, los cambios estratégicos que requieren de voluntad política, incentivar la cultura determinando prácticas que promuevan la innovación, los mecanismos de apoyo para la financiación y promoción de la innovación, la capacidad de innovar, los factores de competencia, factores tecnológicos y la participación de las instituciones públicas o privadas.

En adición, Cejudo et al. (2016) describen el ambiente propicio para llevar a cabo la innovación en el sector público. En el cual, deben encontrarse individuos innovadores, la organización donde el individuo está innovando, el sector público y sus organizaciones, y la sociedad que coopera con el sector para innovar. Además, clasifican en cuatro cuadrantes los atributos que influyen en la innovación del sector público:

- El primer cuadrante, por ejemplo; está relacionado con una dimensión cultural donde las personas son motivadas desde escenarios organizacionales para explorar nuevas ideas y nuevos enfoques, donde la manera en que las personas son recompensadas, socializadas y gestionadas, genera un impacto en la capacidad de innovar de la organización.
- Como segundo factor se encuentra al conocimiento; el cual está relacionado con recolectar, analizar, comprender, y compartir información, y es que el desarrollo del conocimiento y el aprendizaje son esenciales para la innovación.
- En el tercer cuadrante se establecen las formas de trabajo; lo que incluye el desarrollo de espacios físicos y métodos innovadores para estructurar los equipos, divi-

dir los sitios y trabajar en asociaciones entre organizaciones y sectores.

- Por último, pero no menos importante, están las reglas y los procesos donde se incluye el marco legal, la presupuestación y la aprobación de procesos; aunque esta puede incentivar o bloquear las oportunidades de innovar. Es por esto que los gobiernos están invitados a atender estas cuatro áreas con urgencia para promover la innovación en el sector público. No obstante, ante el desafío de la innovación, se necesita un enfoque sistemático, centrado en las personas involucradas, la información que se usa, las formas como se trabaja en conjunto, las reglas y los procesos que rigen en el trabajo.

Ahora bien, diseñar una innovación es solo el primer eslabón de la cadena, en su implementación se presentan obstáculos, que pueden ir desde la ampliación de los tiempos de ejecución, trayendo consigo retraso en el desarrollo del territorio, hasta la posibilidad de frustrar y desechar la idea de innovación. De acuerdo con Demircioglu (2018) y el EiP (2020), las barreras a la innovación pública son impedimentos que retrasan la adopción o la implementación de innovaciones con éxito para dar respuestas a retos públicos.

El ritmo en la implementación de la innovación pública va a estar determinado por el grado de barreras que presente el territorio, estableciendo una relación negativa entre estas. Sin embargo, esto no quiere decir que todas las barreras tengan la misma intensidad para obstaculizar la Innovación Pública. Según Conejero Paz y Redondo Lebrero (2016) las barreras que generan una mayor intensidad son las relacionadas con el modelo de gestión y el cambio de cultura organizativa, puesto que hacen parte

de los obstáculos relacionados con la organización, siendo las barreras más relevantes debido a que las dos mediatizan al resto.

Para Borins (2006) las barreras de la innovación pública se encuentran en tres amplios grupos; en el primero, se encuentran las barreras producto de la burocracia, peleas territoriales, dificultad para coordinar organizaciones, problemas logísticos, entre otros, este conjunto se denomina barreras internas. Un segundo grupo, conformado por las barreras de carácter político generadas por limitaciones legislativas, financiación y oposición política. Finalmente, se encuentran las barreras externas causadas por el contexto, tales como; dudas públicas sobre la efectividad del programa y la dificultad para llegar al grupo objetivo del programa, entre otras.

Para este estudio, las barreras a la innovación pública van a estar definidas como el conjunto de condiciones, prácticas o comportamientos que dificultan la incorporación de enfoques o metodologías innovadoras en los procesos de las distintas entidades que conforman al sector público, y se constituyen en un obstáculo para la generación de valor público (Equipo de Innovación Pública -DNP, 2020). Por tanto, se hace énfasis en tres enfoques como centros de la innovación pública: los funcionarios, la entidad y los usuarios, estos a su vez, contienen una categorización de barreras (ver Tabla 2), para de esta manera, garantizar un mapeo en procesos de innovación pública íntegro, que incluya a todos los actores y todas las perspectivas.

- **Funcionarios:** Sus limitaciones versan sobre dos dimensiones; cultural y sus capacidades. La primera hace parte del conjunto de actitudes personales como creencias y sus propias perspectivas que repercuten en

la toma de decisiones, esto se da como producto de una deficiencia en competencias blandas. Identificar estas barreras va a permitir conocer los juicios y prácticas, a nivel personal y colectivo, que pueden influir en la toma de decisiones, y, por tanto, en el desarrollo de un ambiente innovador.

- **Entidad pública:** Este enfoque es el más amplio de los tres, tiene una estructura compuesta por tres dimensiones; organizacional, capacidad institucional y, finalmente, entorno institucional. Así pues, la primera dimensión comprende la estructura organizacional que es el resultado de prácticas, valores, símbolos, ritos y expectativas de lo que se considera adecuado. Las barreras organizacionales contemplan aspectos estructurales de las entidades públicas como; la aplicación de procesos o procedimientos, gobernanza y liderazgo. Busca estudiar y analizar el marco normativo y regulatorio en temas administrativos. Además, aspectos estructurales de la entidad específica, así como la distribución de las funciones y los procesos por medio de los cuales se organizan las labores.
- **Usuarios:** Para tener una aproximación sobre lo que la jurisdicción nacional contempla como usuarios, se conceptualiza esta definición en la Ley 142 de 1994, la cual, en el numeral 14.33, establece que las personas naturales o jurídicas que se benefician con la prestación de un servicio público son automáticamente consumidores o usuarios de las entidades públicas. Con este último enfoque se busca evaluar la relación que existe entre las instituciones y sus entidades con los usuarios, en lo que se refiere puntualmente a la eficiencia y satisfacción en la prestación de servicios por medio de nuevos métodos o herramientas innovadoras.

**Tabla 2. Categorización de las barreras a la innovación pública**

| 1. FUNCIONARIO  |  |
|---|--|
| <p><b>Barrera cultural:</b> Conjunto de actitudes personales como creencias y sus propias perspectivas que repercuten en la toma de decisiones, esto se da como producto de una deficiencia en competencias blandas. Identificar estas barreras, nos va a permitir conocer los juicios y prácticas a nivel personal y colectivo que pueden influir en la toma de decisiones y, por tanto, en el desarrollo de un ambiente innovador.</p>                                  |  |
| Aversión al cambio  | <p>Surge como respuesta de las concepciones personales de los funcionarios. Desde la perspectiva microeconómica, la aversión al cambio es un sentimiento de duda que tienen los individuos y que se presenta a la hora de arriesgarse a crear o realizar acciones nuevas. En el sector privado esa aversión se contrarresta con una recompensa esperada, que se obtiene luego de arriesgarse hacer algo nuevo, por el contrario, en el sector público esto es mucho más complejo, debido a que los funcionarios en muchas ocasiones no tienen incentivos para cambiar sus métodos y emprender acciones nuevas, diferentes y frescas. Adicionalmente, este sector está bajo el escrutinio público de los medios de comunicación, que impone unos agravantes a la hora de decidir si generar procesos de innovación pública, o no. (Ramírez-Alujas, 2010). Se quiere analizar la percepción que tienen los funcionarios frente a los cambios en los procesos y procedimientos.</p> |
| <p><b>Barrera de capacidades:</b> Comprende las capacidades de los funcionarios, de las cuales desde Adam Smith se viene hablando, destacando su importancia y necesidad de generarlas y mejorarlas, para que contribuyan al mejoramiento y calidad de la economía. El capital humano crea capacidades asociadas a las cualidades humanas que se tienen para generar crecimiento económico (Sen, 1998).</p>   |  |
| Aptitudes y competencias de innovación  | <p>Se requiere poder analizar dentro del contexto organizacional de la administración pública las habilidades, aptitudes, competencias y motivaciones para explorar nuevos métodos y enfoques por parte de los funcionarios.</p>   |
| Interpretación legal  | <p>Surge en aras de identificar las concepciones individuales que tienen los servidores públicos frente a la normatividad existente y cómo la interpretan a la hora de su ejecución. Las leyes funcionan en ambas líneas y sirven: tanto para potenciar la innovación, como para obstaculizar los procesos orientados a promoverla, por lo que es imperativo su comprensión e interpretación en temas concretos como gestión de proyectos, procesos de aprobación, gestión de recursos y leyes direccionadas a incentivar la innovación pública.</p>   |
| 2. ENTIDAD PÚBLICA  |  |
| <p><b>Barrera organizacional:</b> La estructura organizacional ha centrado las investigaciones de los últimos años en materia económica, debido a sus grandes beneficios. Conocer los comportamientos, por medio de la estructura organizacional, revelará por qué algunos cambios y estrategias que se ejecutan en las entidades obtienen éxito y otras fallan, al punto de considerarse una ventaja competitiva si se logra potenciar (Cújar Vertel, et al., 2013).</p> |  |
| Normatividad  | <p>En la literatura académica la innovación y las normas se relacionan negativamente. Las barreras normativas son un conjunto de regulaciones del orden nacional, territorial y local que inciden negativamente en la gestión administrativa de las entidades y las limita. Este tipo de barreras se materializan en: excesos de normas, restricciones o excesos en regulaciones, desarticulación con los órganos de vigilancia y control, ausencia de una directriz clara y falta de unificación normativa. Se revisará el marco legal y normativo que pueda truncar o impedir el desarrollo de un ambiente innovador.</p>  |

| 2. ENTIDAD PÚBLICA  |  |
|---|--|
| Estructura operacional  | Los seres humanos, por simple naturaleza, nos resistimos al cambio y esto se transmite a las entidades. Se dice que las instituciones públicas generan cambios únicamente cuando se encuentran en estado de crisis. Sin embargo, esos cambios deberían estar supeditados a las necesidades sociales que tiene la población y que se deben ver reflejados en la modernización de sus estructuras operacionales, perfil de talento humano y tecnología empleada (Bolaños Garita, 1969). Se puede analizar la jerarquía que existe en los cargos y las responsabilidades que ejercen cada uno de estos dentro de la entidad. Para esto se debe conocer la rotación de talento humano en la entidad, número de dependencias públicas dedicadas a la innovación, incentivos para innovar entre otros. |
| Efectividad   | Pretende identificar el nivel de eficiencia y acierto en las funciones propias de cada entidad, de tal manera que podamos conocer la eficiencia en el manejo de recursos públicos, número de canales de atención, personas atendidas, en general lo que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha definido como gestión pública efectiva.  |
| <b>Barrera capacidad institucional:</b> De la cual hacen parte los recursos humanos, físicos, financieros, y tecnológicos con que cuenta una entidad para el desarrollo de propuestas de innovación y un ambiente innovador propicio. Esta dimensión se divide a su vez, en cinco subdimensiones que son; la gestión del conocimiento, formación, productos de innovación, Tics y recursos financieros para innovación. |  |
| Gestión del conocimiento  | En la actualidad el conocimiento se ha convertido en un activo inmaterial con la capacidad de crear valor y su gestión logra riqueza o valor añadido. Esto ha servido para posicionar al conocimiento como un activo invaluable al interior de las organizaciones, convirtiéndose, de esta manera, en capital de esas entidades (Lahaba y Santos, 2001). Se pretende revisar las estrategias adoptadas por la entidad para la formación de los funcionarios, así como el presupuesto que destina para la capacitación del talento humano.  |
| Formación   | El nivel académico de los funcionarios públicos determina el grado de investigación que se implementa en cada entidad con el fin de generar procesos eficientes y efectivos, de tal forma que, a mayor nivel de formación posgradual se aumentan las probabilidades de investigación e innovación, debido a que se dotan las entidades de las herramientas necesarias para generar estos procesos. Es por ello que, se identificarán los porcentajes de funcionarios con especialización, maestría y doctorado de cada entidad en cuestión.  |
| Productos de innovación   | Estos productos son el resultado de procesos al interior de las entidades que les permiten implementar propuestas y desarrollar proyectos de innovación, hasta el punto de registrar patentes. Se pretende tener un registro de todos estos productos que se generan en cada entidad.  |
| TICS  | La incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TICS) en las entidades del sector público, tuvo un impacto revolucionario, en especial, la generación de canales comunicacionales efectivos que facilitan la prestación de servicios públicos para toda la sociedad (Pardo, 2011). Lo que se busca es poder conocer los niveles de inversión pública en herramientas de este tipo, tales como plataformas digitales, canales y niveles de información suministrada de manera pública por las entidades.   |
| Recursos financieros para innovación  | Para desarrollar procesos de innovación pública es necesario una capacidad instalada, con las condiciones de generar una cultura de innovación que dote a las entidades de las herramientas necesarias, así como financiación a iniciativas de este tipo. El objetivo es conocer los niveles de inversión enfocados en la planificación y ejecución de propuestas de innovación. Además de indagar en concreto sobre el porcentaje del presupuesto que se invierte en innovación, también se va a determinar los niveles de transparencia en la inversión de esos recursos.  |

## 2. ENTIDAD PÚBLICA

**Barrera entorno institucional:** El entorno institucional está en función de acuerdos interinstitucionales y espacios que propician estos acuerdos. Busca reconocer la capacidad que tienen las instituciones para vencer las diferencias que se generan de diversos tipos, como ideológico, político, religioso etc., para poder trabajar de manera articulada por el bienestar social.

### Cooperación interinstitucional

Las instituciones son más importantes que las creencias y convicciones de los que las administran. Bajo esta premisa se puede inferir la importancia de desprenderse, por parte de los actores que influyen en las instituciones, de todos los conflictos que puedan servir para impedir la cooperación y articulación institucional. En tal virtud, la finalidad es poder establecer las formas de cooperación que tienen las entidades para desarrollar procesos de innovación y poder tener un registro de los convenios de cooperación entre entidades, número de iniciativas o proyectos generados con otras entidades, así como, el porcentaje del presupuesto que destina la entidad para el desarrollo de proyectos interinstitucionales.

### Espacios de integración

Estos espacios de relacionamiento son propicios para el intercambio de información entre entidades, donde luego de un análisis sobre la información obtenida, se permita generar procesos de pedagogía frente a las problemáticas que tienen la organización para generar innovación pública.

## 3. USUARIO

**Barrera interacción e impacto:** Con este último enfoque se busca evaluar la relación que existe entre las instituciones y sus entidades con los usuarios, en lo referido puntualmente a la eficiencia y satisfacción en la prestación de servicios por medio de nuevos métodos o herramientas innovadoras.

### Eficiencia

Evalúa la operatividad de las herramientas con que cuentan las instituciones para generar innovación, y lo que esto significa en términos de efectividad en la prestación de servicios. Haciendo un análisis sobre las funcionalidades de las plataformas digitales de las entidades, condiciones institucionales para innovar y número de solicitudes realizadas por medio de sus distintos canales de comunicación.

### Satisfacción

Busca conocer los planes de contingencia que tienen las entidades y su capacidad institucional para generar respuestas antes que se presten las quejas o reclamos. Para conocer esa capacidad de respuesta de cada institución consultaremos el número y frecuencia de uso de los PQRS. Además de conocer la percepción que tienen los usuarios y el nivel de satisfacción que presentan.

*Nota.* Elaboración propia.

Las barreras mostradas previamente tienen un carácter transversal y fueron las utilizadas particularmente en el desarrollo del análisis sobre barreras a la innovación pública del DNP. Hay otras investigaciones como la de Valores (s.f.) donde se plantea la necesidad de priorizar el trabajo en las barreras de carácter interno identificadas en el estudio del grupo de expertos de la Comisión Europea, presentado por el Ministerio de Hacienda, Función Pública & Agencia (2016), sobre innovación en el sector

público resumiéndose en; i) falta de liderazgo en todos los niveles; ii) limitado conocimiento para la aplicación de procesos y métodos innovadores; iii) un marco de condiciones desfavorables o limitaciones del contexto; iv) uso insuficiente y sistemático de la medición; v) manejo de los datos.

Valores (s.f.) argumentan que para superar estas barreras es necesario una evolución que permita la transición de una cultura burocrá-

tica a una cultura de la innovación, que solo puede ser posible con el acondicionamiento de ecosistemas para la innovación pública. Estas barreras constituyen el génesis que conforma la estructura mental y organizacional de los funcionarios que se resisten al cambio, imposibilitando la adaptación del sector público a las nuevas realidades que impone el desarrollo y, con esto, a la complejidad de sus problemas.

Partiendo del anterior análisis, y teniendo en cuenta las particularidades de cada territorio

en lo referente a las barreras que presentan para la innovación pública, en países como Chile con características sociales, culturales y económicas parecidas a las de Colombia, se resalta su mayor grado de avance en el diseño y ejecución de políticas públicas dirigidas a la promoción de innovación pública, no obstante, su mayor obstáculo se atribuye a factores como la dispersión de las ideas en innovación pública y la incapacidad para poder articular estas iniciativas por parte de los entes administradores (Gaete Quezada, et al., 2019).

# Marco Referencial

La innovación desde lo público es un concepto que en los últimos años ha tomado gran fuerza, toda vez que la sociedad demanda del Estado mayor eficiencia y efectividad a la hora de atender sus necesidades. Pollitt (2011) plantea que el concepto de innovación pública no es nada nuevo, pues solo al dar una mirada a la historia se puede dar cuenta que siempre han existido notables cambios innovadores desde lo público, solo que se le ha denominado o catalogado de otra manera.

Para entender un poco este proceso de innovación en lo público se realizó una revisión de los diferentes referentes internacionales de aplicación de este concepto y así poder, a futuro, establecer una serie de recomendaciones que permitan incorporar y adaptar este concepto en Colombia y a las particularidades de cada uno de sus territorios.

Ramírez-Alujas (2012) detalla el proceso que se desarrolló en el estado de Victoria (Australia) para descubrir hacia dónde se orienta la innovación y sus distintas formas de interacción entre las estructuras organizacionales de carácter formal e informal y su incidencia en los procesos de innovación a nivel gubernamental. De ese estudio se pudieron distinguir cinco diferentes nociones: Institucional, inno-

vación depende de factores organizacionales; Estructural, innovación está relacionada con grandes cambios externos; Escepticismo, no se sabe cuál es el rol del gobierno en el proceso de innovación; Incremental, innovación son pequeñas mejoras planificadas; Adaptativa, innovación es adaptarse a las especificidades de cada lugar. Por último, el estudio hizo evidente los grandes aportes de información que las redes de contactos hacen a la innovación, sobrepasando cualquier otro factor.

La OCDE (2017) resalta el uso de mega datos que respaldan la toma de decisiones para resolver problemas de manera innovadora. En Australia se creó la Organización de Investigación Científica e Industrial del Commonwealth (CSIRO) y se desarrolló la Herramienta de Admisión de Pacientes (PAPT), que permite aprovechar los grandes volúmenes de datos que los hospitales recopilan para detectar patrones en la demanda de servicios de emergencia, esto les ha permitido tener mejoras considerables en los tiempos de espera, dotación de personal, programación de cirugías, entre otros.

Mediante la revisión hecha por DNP y el Observatorio de Ciencia y Tecnología (OcyT) (2019) sobre los referentes internacionales aplicados a los conceptos de innovación pública se



pudo establecer a que en países como el Reino Unido, Singapur, Polonia e Israel se plantean la necesidad de contar con una entidad que se encargue de abanderar el proceso de innovación y modernización tecnológica del Estado; esto lleva consigo la revisión permanente de los procedimientos establecidos y del marco normativo existente, el cual debe contar con las personas como eje focal en el proceso de innovación. Estos cambios normativos y procedimentales deben ser ampliamente difundidos dentro de las entidades y organizaciones que hagan parte del ecosistema de la innovación, con el fin de erradicar el temor a una falta o a incurrir en un detrimento patrimonial.

Por su parte, en el Reino Unido con la estrategia GovTech Catalyst Fund han logrado la articulación entre el Estado, los sectores privados y organizaciones sociales en donde una firma inversora de capital de riesgo sirve de articulador entre el gobierno, con las empresas de vocación innovadora que puedan dar solución a retos públicos mediante el acceso a conoci-

miento, redes y fondos, normalmente de carácter mixto (DNP y OCyT, 2019).

En el contexto internacional se enfatiza en que el proceso de innovación pública debe estar acompañado por iniciativas que promuevan la creatividad, la capacidad propositiva y la innovación al interior de las distintas dependencias que conforman el aparato burocrático, y respaldada por el fortalecimiento de las capacidades cognitivas y tecnológicas que promuevan y faciliten los procesos de innovación pública. El rodaje de todo este andamiaje debe estar amparado en la voluntad política del presidente y/o primer ministro (DNP et al., 2019).

Asimismo, mediante la revisión de experiencias significativas que contribuyen a la potencialización de la innovación, OECD (2017), DNP y OCyT (2019), y Universidad Nacional del Rosario (2020), resaltan algunas experiencias exitosas que se dan en algunos casos particulares de América Latina, entre los que se destacan los casos descritos a continuación.

**Tabla 3. Estados latinoamericanos referentes de Innovación Pública**

| Referente | Acciones  |
|-----------|---|
| Chile     | Ministerio de Economía, Fomento y Turismo quien apoya el emprendimiento, la innovación y la competitividad en el país. Co-financiador de Startup Chile (SUP) y tiene un Directorio de Entidades de Apoyo al Ecosistema. |
| Uruguay   | Estrategia de Compra Pública Innovadora, donde entidades públicas plantean una situación problema concreta y se buscan empresas privadas que planten alternativas creativas de resolución para su implementación.       |
| México    | Agencia de Innovación Nacional (AIN), desde su sitio web divulga los retos públicos con los términos de referencia para que sea un proceso de innovación abierta.   |
| Argentina | Laboratorio de Innovación pública, espacio de trabajo colaborativo entre empresas, organizaciones y sociedad civil para la creación de soluciones a problemas de la sociedad.   |
| Brasil    | El Laboratorio Hacker de la Cámara de Diputados del Brasil, espacio para promover proyectos innovadores de la ciudadanía relacionados con el Poder Legislativo de Brasil.   |

Nota. Elaboración propia basado en OECD (2017). DNP y OCyT (2019). Universidad Nacional del Rosario (2020).

# Enfoque Metodológico

El estudio se construye sobre el esquema metodológico *-paradigma interpretativo-*, debido a que se relaciona con características distintivas de las áreas de fenomenología, interaccionismo simbólico interpretativo, etnografía y antropología, que según lo planteado por Curtis (citado principalmente por Cohen y Manion, 1990; y luego por Lorenzo, C. R. 2006), constituyen las particularidades del *paradigma interpretativo*.

Una vez apropiado este paradigma metodológico, se dio paso a la división del estudio en tres etapas; la primera etapa consistió en una fundamentación teórico conceptual de la innovación en el sector público y la importancia de entender el ambiente para la innovación, realizando un análisis bibliométrico utilizando el gestor bibliográfico *Mendeley*, y los insumos que brinda el DNP para definir las barreras, ecosistemas de innovación, la importancia de que el sector público innove, entre otros conceptos más.

La segunda etapa consistió en identificar las barreras a la innovación de acuerdo con el análisis de los conceptos encontrados para definir dimensiones, subdimensiones e indicadores, que de acuerdo con sus definiciones y su objetivo de medición se clasificaron en funcionarios, entidad y usuarios. Por último, la tercera

etapa consistió en identificar cómo se mediría cada indicador (si por medio de encuestas, entrevista semiestructuradas o datos de información secundaria), para así proceder, a través de un análisis multivariante de componentes principales, con la ponderación de los indicadores y subdimensiones definidas para estimar las barreras a la innovación pública.

## La importancia de medir la Innovación Pública

La innovación pública al constituirse como un medio para generar valor público desarrolla procesos con la finalidad de contribuir al bienestar social y mejorar las capacidades del accionar público. Desde el sector público, la implementación de las herramientas y metodologías de la innovación establecen las condiciones para que se generen dichas capacidades en el sector privado y la sociedad civil. Por tal razón, medir la innovación pública permite identificar la capacidad y condiciones que presentan los sistemas de innovación dentro del sector público y el efecto que este tiene en la generación de dichas capacidades en los diferentes sectores sociales.

Es importante resaltar tres estudios previos de medición de la innovación en el sector público

en Colombia y el caso internacional de Chile, que han servido como referentes para plantear la estructura y aplicación más adecuada del Índice de Barreras a la Innovación Pública (IBIP), ver Tabla 4 (ver Anexo A).

**Tabla 4. Referentes Metodológicos**

| Nombre del Estudio                                | Referentes  |
|---|---|
| Índice de Innovación Pública.                     | Veeduría Distrital de Bogotá.   |
| Índice Departamental de Innovación para Colombia. | Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCyT). |
| Barreras a la innovación pública en Colombia.     | Departamento Nacional de Planeación (DNP), Equipo de Innovación Pública (EIP) y Plaza Consulting.   |
| Índice de Innovación Pública.                     | Laboratorio de Gobierno de Chile.   |

*Nota.* Elaborado con base a Veeduría Distrital (2019); DNP y OCyT (2019); DNP, EIP y Plaza Consulting (2020); Laboratorio de Gobierno (2020).

En ese sentido, medir la innovación pública permite medir la capacidad de generar ideas nuevas o procesos mejorados a través de la cocreación entre diferentes participantes, que, con la implementación de estas ideas o procesos, se puede generar un impacto positivo en las necesidades y expectativas de las personas que contribuyan a cambios de la gestión pública.

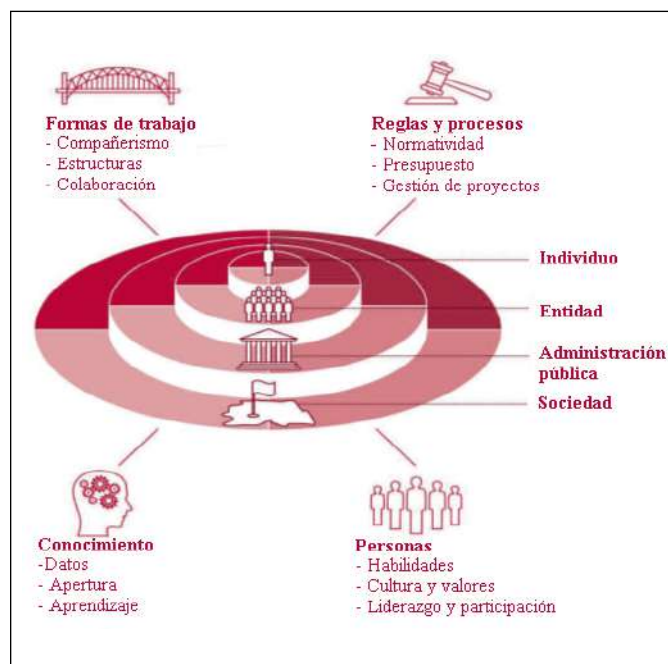
## Enfoques y métodos

De acuerdo con OCDE (2015), si el entorno organizacional en sí mismo no apoya la innovación, es posible que exigir a los empleados públicos que innoven no produzca resultados. “Los innovadores del sector público no innovan en el vacío, sino en un entorno organizacional estructurado” (p.11).

Es por lo anterior que se determina el criterio para hacer la clasificación de las subdimensiones y dimensiones en los grupos funcionarios, entidad y sociedad (usuarios), de acuerdo con lo planteado por la OCDE (2015), donde se pre-

senta una estructura conformada por círculos concéntricos que giran en torno al individuo innovador (Ilustración 1).

## Ilustración 1. Entorno para la innovación del sector público

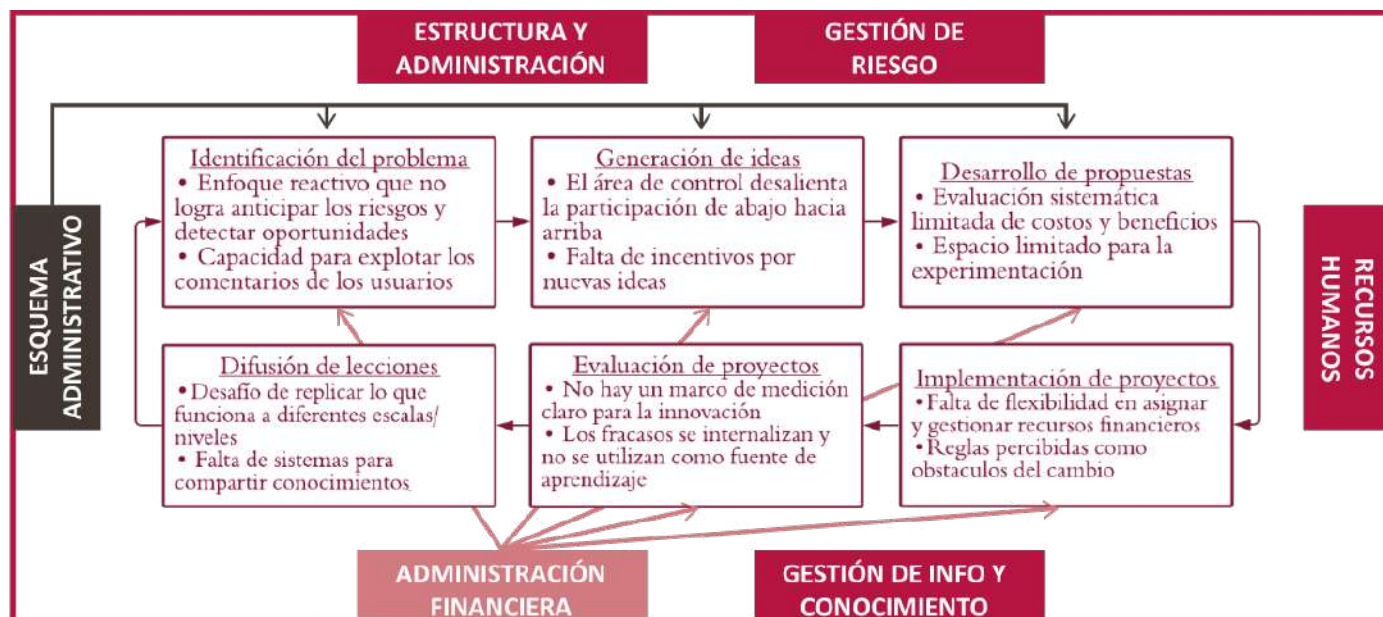


*Nota.* Tomado de OCDE (2015, p.12).

En este sentido, ese individuo pertenece a una organización en la que innova, definida como sector público, que, a su vez, está compuesta

por numerosas organizaciones coligadas a la sociedad en general para promover procesos de innovación.

## Ilustración 2. Barreras a la innovación a lo largo de su ciclo de vida relacionadas con las políticas y herramientas.



Nota. Tomado de Fostering Innovation in the Public Sector, OECD (2017, p.16).

En el ejercicio práctico realizado por la OECD (2017) pudo evidenciar, en diferentes casos alrededor del mundo, que existen unas barreras a la innovación en el sector público que están directamente relacionadas con la capacidad de las entidades públicas para identificar problemas, generar ideas y desarrollar estas. En ello, identificó que la estructura pública es poco proactiva, muy baja en incentivos al personal medio y existen límites a la experimentación y a la evaluación de costo-beneficio al momento de emprender una idea innovadora.

Registra también el informe, que hay fases críticas en lo referente a los procesos de implementación, evaluación y difusión; dada lo poco flexible de la norma, la baja capacidad de aprendizaje en las fallas y la debilidad de sistemas de réplica y divulgación del conocimiento. Finalmente, señala la OCDE que es necesario contar con una estructura que facilite la administración de recursos financieros y humanos, como también el uso de la información, manejo del riesgo y, sobre todo, clave, la coordinación al interior de las organizaciones.

Ahora bien, basados en lo anterior y con el fin de identificar como podemos articular los imperativos y las barreras propuestas por la OCDE y asociarlos a las variables de interés del estudio, se definió la estructura general del índice que se propone posteriormente.

Los enfoques y métodos utilizados por los referentes metodológicos permitieron definir un procedimiento para el cálculo del Índice de Barreras

a la Innovación (IBIP). En este sentido, de acuerdo con la Tabla 5, fue válida tanto la recolección de datos por medio de fuentes de información primaria, que en este caso alimentaron cada indicador correspondiente a cada dimensión y subdimensión del IBIP. Además, es fundamental resaltar la importancia del análisis multivariado de los datos, que sirvió para encontrar el aporte de los indicadores a las subdimensiones y dimensiones, para así determinar el peso de cada una.

**Tabla 5. Enfoques y métodos de referentes metodológicos**

| Referente Metodológico  | Nombre del estudio                                | Enfoque  | Componentes, pilares, Barreras o dimensiones | Técnica o medio de recolección de datos | Método Estadístico o Herramienta para el análisis de datos  |
|---|---|--|--|---|---|
| Veeduría Distrital de Bogotá.   | Índice de Innovación Pública.                     | Estado de la Innovación dentro del sector público.   | Capacidad Institucional                      | Encuesta Digital                        | Clusterización: Análisis Multivariante  |
|   |   |  | Procesos y Prácticas                         |   |   |
|   |   |  | Resultados                                   |   |   |
|   |   |  | Gestión del Conocimiento                     |   |   |
| Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Observatorio Colombiano de Ciencia y tecnología (OCyT). | Índice Departamental de Innovación para Colombia. | Insumos y resultados.  | Instituciones                                | Registro Único Empresarial (RUES)       | Análisis de componentes principales (ACP), imputación de valores faltantes, validación cruzada generalizada, métodos estadísticos robustos para valores atípicos, algoritmo de valores extremos multivariado, Diagramas de caja y bigotes, método de winzorización, método de varianza mínima Ward y bandas de inclusión. |
|   |   |  | Capital Humano                               |   |   |
|   |   |  | Infraestructura                              |   |   |
|   |   |  | Sofisticación de Mercados                    |   |   |
|   |   |  | Sofisticación de Negocios                    |   |   |
|   |   |  | Producción de conocimiento y Tecnología      |   |   |
|   |   |  | Producción Creativa                          |   |   |
| Barreras a la innovación pública en Colombia.   | Barreras a la innovación pública en Colombia.     | Fortalecer las condiciones institucionales para promover la innovación pública que ayude a remover barreras. | Normativas                                   | Entrevistas Presenciales                | Matriz DOFA.  |
|   |   |  | Organizacionales                             | Encuesta virtual                        |   |
|   |   |  | Culturales                                   | Grupos focales                          |   |
|   |   |  | Conocimiento                                 |   |   |
|   |   |  | Recursos                                     |   |   |

| Referente Metodológico        | Nombre del estudio            | Enfoque                    | Componentes, pilares, Barreras o dimensiones | Técnica o medio de recolección de datos | Método Estadístico o Herramienta para el análisis de datos |
|-------------------------------|-------------------------------|----------------------------|--|---|--|
| Índice de Innovación Pública. | Índice de Innovación Pública. | La capacidad para innovar. | Resultados                                   | Encuesta Digital                        | Servicio Digital   |
|                               |                               |                            | Colaboración y apertura                      |   |  |
|                               |                               |                            | Prácticas y procesos                         |   |  |
|                               |                               |                            | Recursos Institucionales                     |   |  |

Nota. Elaborado con base a Veeduría Distrital (2019); DNP y OCyT (2019); DNP, EiP y Plaza Consulting (2020); Laboratorio de Gobierno (2020).

Se puede inferir de la tabla anterior que, la clasificación de las subdimensiones e indicadores resultó conveniente para definir los enfoques del IBIP, debido a que van dirigidos a la entidad, al funcionario y al usuario, teniendo en cuenta: Si el indicador buscaba medir la percepción, o si se trataba de datos concretos que describen cantidades, porcentajes o montos, normas, decretos, recursos, movilidad de funcionarios, etc., que estén relacionados con la entidad.

## Índice de Barreras a la Innovación Pública (IBIP)

Basados en el estudio *Barreras a la Innovación Pública* realizado por el DNP (2019), se propuso para la medición de las barreras a la innovación pública en los departamentos de la Región Caribe, el Índice de Barreras de Innovación Pública (IBIP), bajo tres enfoques; funcionarios, entidad y sociedad (usuario). De acuerdo con cada enfoque, las dimensiones fueron divididas en subdimensiones calculadas por indicadores, de los cuales dependió el valor final de los IBIP.

### Enfoque

Para la OCDE (2015), el elemento básico del desarrollo de la innovación pública es la tecno-

logía, puesto que busca avanzar con los tiempos y conectarse con la realidad a través de individuos y organizaciones, y está conectada con la interacción de individuos y organizaciones en la sociedad. La importancia de las personas y las nuevas tecnologías se centra en nuevas y mejores ideas aplicables a las funciones del gobierno, para darse cuenta de su capacidad, para abordar las oportunidades y enfrentar los problemas del sector público (desafíos económicos, sociales y ambientales).

Las ideas importantes en el proceso de innovación del sector público provienen de las mentes de ciudadanos, funcionarios, gerentes y líderes políticos, es decir, surgen en todos los aspectos de la interacción humana. Estas ideas se inspiran en las necesidades de los ciudadanos y se transforman de ideas en prácticas a través del compromiso de funcionarios y líderes que se anticipan y responden a estas necesidades (OCDE, 2015).

Por lo anterior, las dimensiones, subdimensiones e indicadores se clasifican en tres enfoques, permitiendo identificar los obstáculos que impiden a funcionarios y líderes, que interactúan en una organización del sector público, respondan a las necesidades de la sociedad (usuarios).

**Dimensiones.** Las dimensiones usadas para este estudio han sido descritas anteriormente como tipologías conceptuales, Borins (2006) las define como obstáculos que impiden que el sector público innove y las divide en tres: obstáculos que surgen dentro de las organizaciones, barreras que nacen como producto de las condiciones del ambiente político y, por último, obstáculos causados por el contexto social.

En este sentido, DNP, EiP y Plaza Consulting (2020) proponen cinco barreras que impiden que se lleven a cabo procesos de innovación en el sector público; las barreras Culturales, Normativas, Organizacionales, de Conocimiento y de Recursos, que, si bien fueron definidas en ese estudio, “no deben ser leídas como barre-

ras a la innovación pública en estricto sentido, sino como barreras en el sector público para implementar enfoques no convencionales en el diagnóstico y la resolución de problemas complejos” (p. 21).

Es por lo anterior, que los obstáculos en nuestro estudio se denominan *dimensiones*. A través de estas tipologías se analizaron escenarios, percepciones, asuntos reglamentarios y otros factores más, que impiden que se promuevan y se den procesos innovadores.

Estas dimensiones del IBIP están clasificadas (*ver anexo B*) de acuerdo con el objetivo de medición de sus indicadores, subdimensiones y el enfoque (*ver Tabla 6*).

**Tabla 6. Dimensiones y subdimensiones Índice de Barreras a la Innovación Pública**

| ENFOQUE                                    | DIMENSIÓN                      | SUBDIMENSIÓN                                    |
|--|--------------------------------|---|
| 1. ENTIDAD                                 | 1.1. Capacidad Institucional   | 1.1.1. Capacidades técnicas                     |
|  |                                | 1.1.2. Entorno para la toma de decisiones       |
|  |                                | 1.1.3. Capacidades financieras                  |
|  |                                | 1.1.4. Atención al usuario                      |
|  |                                | 1.1.5. Cooperación Interinstitucional           |
|  | 1.2. Normatividad y regulación | 1.2.1. Flexibilidad operacional                 |
|  |                                | 1.2.2. Flexibilidad Organizacional              |
|  |                                | 1.2.3. Normatividad                             |
|  | 1.3. Incentivos                | 1.3.1. Formación de capital humano              |
|  |                                | 1.3.2. Incentivos y titulación                  |
| 1.3.3. Acceso y difusión de la información |                                |   |
| 2. FUNCIONARIOS                            | 2.1. Capacidades y habilidades | 2.1.1. Competencias y autonomía para Innovar    |
|  | 2.2. Cultura y valores         | 2.2.1. Cultura institucional para la innovación |
|  |                                | 2.2.2. Aversión al cambio                       |

| ENFOQUE     | DIMENSIÓN             | SUBDIMENSIÓN  |
|-------------|-----------------------|---|
| 3. USUARIOS | 3.1. Gobierno abierto | 3.1.1. Inclusión, difusión y acceso a la información    |
|             | 3.2. Interacción      | 3.2.1. Estructura tecnológica y satisfacción al usuario |
|             |                       | 3.2.2. Interacción con la entidad                       |

*Nota.* Elaborado por Universidad del Magdalena, para mayor detalle acerca de las definiciones de las dimensiones y subdimensiones (*ver anexo B*).

**Subdimensiones.** Las subdimensiones del Índice de Barreras a las Innovación Pública se derivan de cada una de las dimensiones, con el objetivo de dar un carácter específico a los indicadores que los miden.

En este sentido, estas subdimensiones buscan contribuir al IBIP, por ende, sus objetivos están definidos (*ver anexo B*) de acuerdo con su enfoque y dimensión (*ver Tabla 8*).

**Indicadores.** Los indicadores miden nivel de percepción, cantidades, porcentajes de recursos destinados a la innovación, entre otros factores y variables que influyen en las subdimensiones, que a su vez explican el peso de cada una de las dimensiones que representan barreras u obstáculos que inciden en los procesos de innovación de acuerdo con los tres enfoques planteados (*ver anexo B*).

## Selección de Actores

Para el cálculo del Índice de Barreras a la Innovación (IBIP) se contó con la participación de entidades públicas del orden territorial con incidencia en el desarrollo local, por su capacidad de implementación y/o formulación de políticas públicas, también se contó con la posibilidad de escogencia de entidades que estuviesen relacionadas con procesos de innovación

y el involucramiento de funcionario, la organización (entidad pública) y sociedad (usuario), tales como:

- **Gobernación Departamental:** Es la primera autoridad del departamento y ente territorial encargado de la administración de este.
- **Alcaldía del Municipio Capital:** Al ser el ente encargado de la administración del municipio capital, y teniendo en cuenta el rol que juega la capital del departamento como centro de concentración de las acciones departamentales y su importancia en el desarrollo del ecosistema de innovación.
- **Alcaldía del Municipio No Capital:** Con la finalidad de descentralizar el análisis y captar una visión más amplia del territorio se toma como objeto de análisis un municipio no capital, seleccionado a partir del Índice de Desempeño Municipal del DNP. (*ver anexo B*).
- **Contraloría o Procuraduría:** Reconociendo la importancia de estudiar un órgano de control territorial, dada su importancia, visión y relación con las demás entidades del ecosistema.
- **Defensoría del Pueblo o Personería Municipal:** Contar en el estudio con entidades rectoras en materia de derechos y por ende, con un alto grado de relaciona-



miento con los usuarios, resulta ser enriquecedor en el análisis del ecosistema de innovación pública.

- **Universidad Pública:** Entendiendo el rol de la universidad pública como principal centro generador de conocimientos, que la constituye como el principal gestor de

procesos de innovación y fortalecedor del ecosistema en el territorio.

Es importante resaltar que, en aras de facilitar el acceso a información, para cada una de las entidades se consultarán las Áreas de: Planeación, Talento Humano y Atención al Ciudadano (ver Tabla 7).

**Tabla 7. Mapeo de actores claves, Índice de Barreras a la Innovación Pública IBIP 2020**

|                       | DEPARTAMENTO   |                           |                         |   |                                       |                        |
|-----------------------|--|---------------------------|-------------------------|---|---------------------------------------|------------------------|
| MUNICIPIO             | Capital  | Capital                   | NO Capital <sup>5</sup> | Capital   | Capital                               | Capital                |
| ENTIDAD               | Gobernación  | Alcaldía                  | Alcaldía                | Defensoría/<br>Personería                       | Contraloría/<br>Procuraduría          | Universidad<br>Pública |
| TIPO                  | Administración<br>Subnacional  | Administra-<br>ción local | Administración<br>local | Defensa,<br>Promoción,<br>Protección de<br>DDHH | Vigilancia<br>y control<br>financiero | Academia               |
| ÁREA/DEPENDENCIA      | ROL  |                           |                         |   |                                       |                        |
| Planeación            | EJECUTOR. Área responsable de la toma de decisiones y administración de los recursos físicos y financieros de la entidad.  |                           |                         |   |                                       |                        |
| Recursos Humanos      | FACILITADOR. Conoce de primera mano la organización administrativa, ambiente laboral y las condiciones habilitadoras en los equipos de trabajo.  |                           |                         |   |                                       |                        |
| Atención al Ciudadano | INTERACCIÓN. Encargados de mantener comunicación constante con los usuarios de la entidad y generar procesos de mejoramiento en el marco de la estrategia de evaluación y/o de gobierno abierto. |                           |                         |   |                                       |                        |

Nota. Elaborado por Universidad del Magdalena.

Para la prueba final del IBIP se contó con un total de 42 entidades, la mayor participación la tuvieron entes de control tales como contralorías, defensorías del pueblo y Procuraduría, seguido de las universidades públicas, gobernaciones y alcaldías de municipios capitales y no capitales (ver Tabla 8).

También se contó con la participación de un total de otras 10 entidades como Montería amable SAS, la secretaria de salud departamental de La Guajira, IMDER de Cartagena, Policía Nacional, ESE Municipal de Cartagena, ASO-CEBU de Córdoba, Instituto Agustín Codazzi de Cartagena, entre otras más.

5. Ver Anexo C

**Tabla 8. Entidades que participaron en el diligenciamiento de encuestas para el Índice de Barreras a la Innovación pública - IBIP**

| ENTIDADES                        |           |
|----------------------------------|-----------|
| Departamento                     | Total     |
| Alcaldía de Municipio Capital    | 5         |
| Alcaldía de Municipio No Capital | 5         |
| Entes de Control                 | 8         |
| Gobernación                      | 7         |
| Otra                             | 10        |
| Universidad Pública              | 7         |
| <b>Total General</b>             | <b>42</b> |

Nota. Elaboración propia.

Participó un total 991 funcionarios (dentro de los cuales hay de planta y contratistas) que diligenciaron el instrumento con enfoque funcionarios, la mayor participación de estos se concentró en Universidades Públicas, Alcaldías de municipios no capitales y Gobernaciones.

**Tabla 9. Encuestas por enfoques para el Índice de Barreras a la Innovación pública - IBIP**

| TOTAL RESPUESTAS POR ENFOQUE     |              |         |          |
|----------------------------------|--------------|---------|----------|
| Departamento                     | Funcionarios | Entidad | Usuarios |
| Alcaldía de Municipio Capital    | 321          | 3       | 14       |
| Alcaldía de Municipio No Capital | 36           | 3       | 10       |
| Contraloría                      | 27           | 2       | 11       |

| TOTAL RESPUESTAS POR ENFOQUE |            |           |            |
|------------------------------|------------|-----------|------------|
| Defensoría del Pueblo        | 11         | 1         | 1          |
| Gobernación                  | 216        | 4         | 9          |
| Otra                         | 35         | 3         | 18         |
| Universidad Pública          | 345        | 7         | 92         |
| <b>Total general</b>         | <b>991</b> | <b>23</b> | <b>155</b> |

Nota. Elaboración Propia.

Por otra parte, fueron en total 155 usuarios beneficiarios de programas/políticas/iniciativas de innovación pública que diligenciaron el instrumento con enfoque usuarios. Se presentó una mayor participación de estos en las universidades públicas, seguido de las Alcaldías de municipios capitales, contralorías, Alcaldías de municipios no capitales y Gobernaciones. Por último, de acuerdo con el diligenciamiento de las encuestas con enfoque Entidad, se contó con la participación de 23 entidades, resaltando la mayor participación de Universidades Públicas, seguidas de Gobernaciones, Alcaldías de municipios capitales y no capitales (ver Tabla 9).

## Instrumentos para la recolección de información

De acuerdo con los enfoques ya definidos, la recolección de datos se obtuvo por medio de fuentes de información primaria, a través de tres encuestas de las cuales; la primera, iba dirigida a las dependencias de recursos humanos de cada entidad, que redirigieron este instrumento a todos los funcionarios y contratistas que desarrollaban funciones misionales en estas. La segunda, iba dirigida a la dependencia de Planeación de las entidades, quienes diligenciaron el instrumento bajo enfoque de Entidad

por única vez, y la última encuesta, iba dirigida a las dependencias de atención al ciudadano, que escogieron usuarios que fueron beneficiarios de alguna política pública/programa/proyecto/iniciativa innovadora los cuales diligenciaron el instrumento bajo enfoque Usuarios.

Estas encuestas se aplicaron para el levantamiento de la información y se realizaron a través de la plataforma QuestionPro (ver Anexo D).

## Consolidación de la información

Se realizó un monitoreo de las respuestas asociadas a las barreras a la innovación que fueron medidas a través de encuestas, desde la fecha de apertura de su diligenciamiento hasta su fecha de cierre, que ayudó a tener un debido registro de las entidades que respondieron en su totalidad la encuesta, para así identificar las que no lo hicieron, para que se pusieran en la tarea de llenar el instrumento, para poder contar con la información necesaria.

Se identificó la información errónea durante el proceso de monitoreo que sirvió como evidencia para contactar a los secretarios de las dependencias de la entidad para hacer la adecuada validación de la información y obtener como resultado una base de datos depurada y consolidada.

## Procesamiento de datos y cálculo del IBIP

Este proceso se dividió en dos (2) pasos:

### I. Prueba piloto

Esta prueba consistió en evaluar la viabilidad del instrumento, donde se incluyeron dos entidades públicas por departamento, teniendo en cuenta las que fueron seleccionadas de

acuerdo con la metodología de selección de actores, que permitió afinar los instrumentos en la plataforma con miras a la aplicación de la prueba final.

### II. Análisis de Componentes Principales (ACP)

Una vez validado el instrumento, se aplicó el método multivariado Análisis de Componentes Principales (ACP) usando el software Stata, con el fin de encontrar interrelaciones entre las variables y de esta forma encontrar un número más reducido de nuevas variables, las cuales se denominan factores, siendo estos los subdimensiones para cada enfoque. Posteriormente se realizó la rotación de los factores bajo el criterio de Kaiser, el cual señala que se deben elegir los factores que contengan los valores propios igual o superior a 1.

Seguido de esto se calculan los puntajes de los factores para luego normalizarlos a través de un reescalamiento de la siguiente manera:

$$Factor\ Normalizado = \frac{(X_i^t - Xmin_i^{base})}{(Xmax_i^{base} - Xmin_i^{base})}$$

Una vez normalizado los factores se calculan los pesos de cada factor normalizado dividiendo cada uno de su valor propio entre la suma de todos ellos:

$$pfn_i = \frac{vp_i}{\sum_{i=1}^k vp_i}$$

Para el peso interno en cada dimensión se divide cada factor normalizado entre la suma de los factores normalizados de cada dimensión:

$$pifn_i = \frac{fn_i}{\sum_{i=1}^k fn_i}$$

Y para el peso de cada dimensión sobre el índice corresponde a la suma de cada uno de los pesos de los factores normalizados que pertenecen a dicha dimensión:

$$pD_i = \sum_{i=1}^k p_i f n_i$$

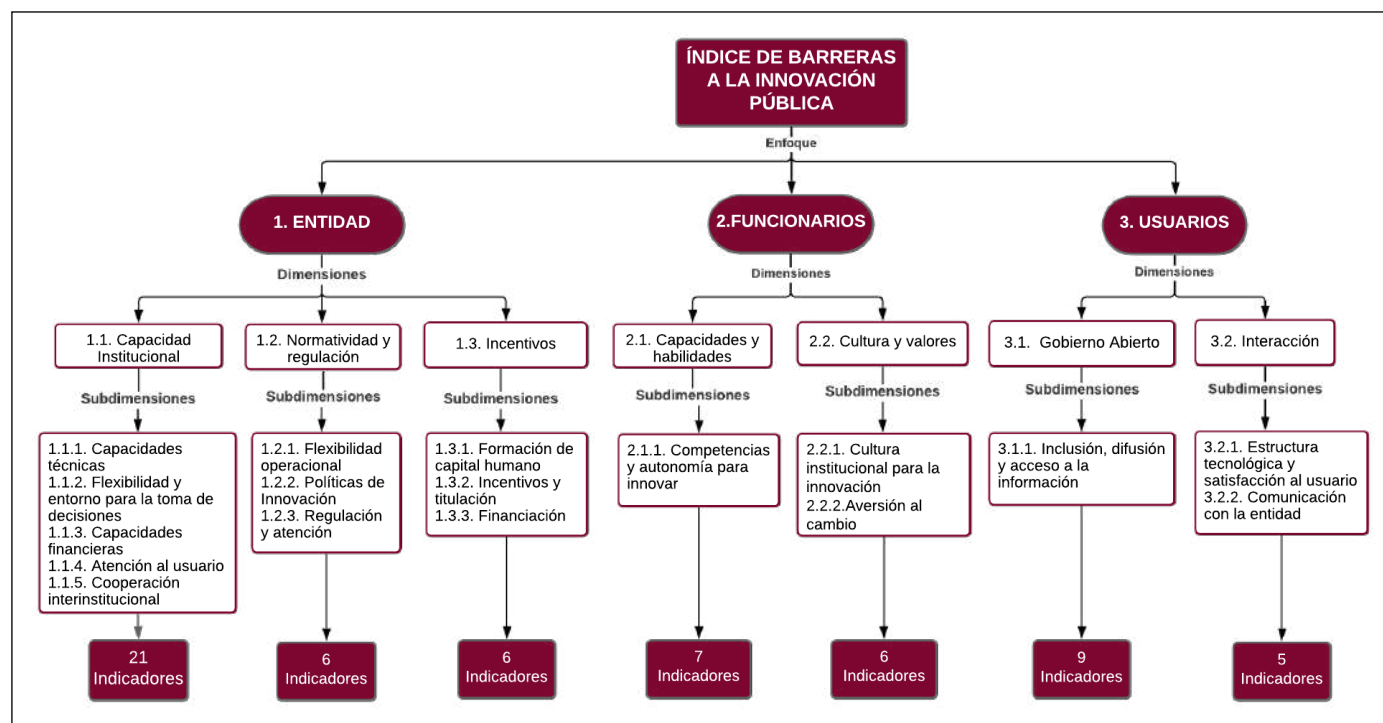
Finalmente, para el cálculo del índice se suman las multiplicaciones de cada dimensión con su respectivo peso:

$$IBIP = \sum_{i=1}^k D_i p D_i$$

De acuerdo con la Ilustración 3 el índice está estructurado jerárquicamente por:

- I. Valor final del IBIP por enfoque **funcionarios, entidad y usuarios.**
- II. Dimensiones.
- III. Subdimensiones.
- IV. Indicadores.

### Ilustración 3. Estructura general del Índice de Barreras a la Innovación Pública -IBIP por enfoque.



Nota. Elaboración propia

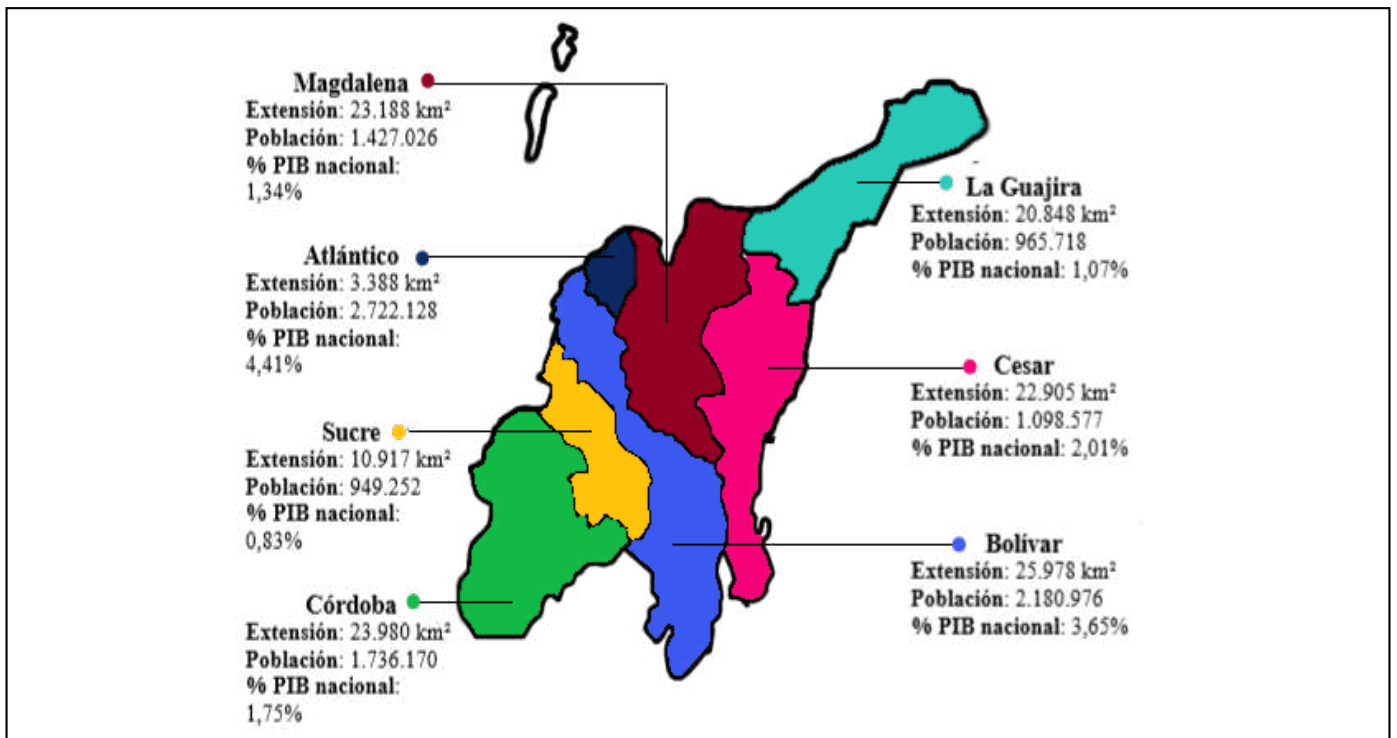
# Resultados

## Contexto territorial de la Región Caribe

La Región Caribe de Colombia se encuentra posicionada en la zona norte del país, y está conformada por los departamentos de Atlántico, Bolívar,

Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Sucre y el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Limita al norte con el mar Caribe, al oriente con Venezuela, al sur con la región Andina y al occidente con la región del Pacífico.

## Ilustración 4. Generalidades de la Región Caribe



Nota. Elaboración propia con base en DANE (2020)

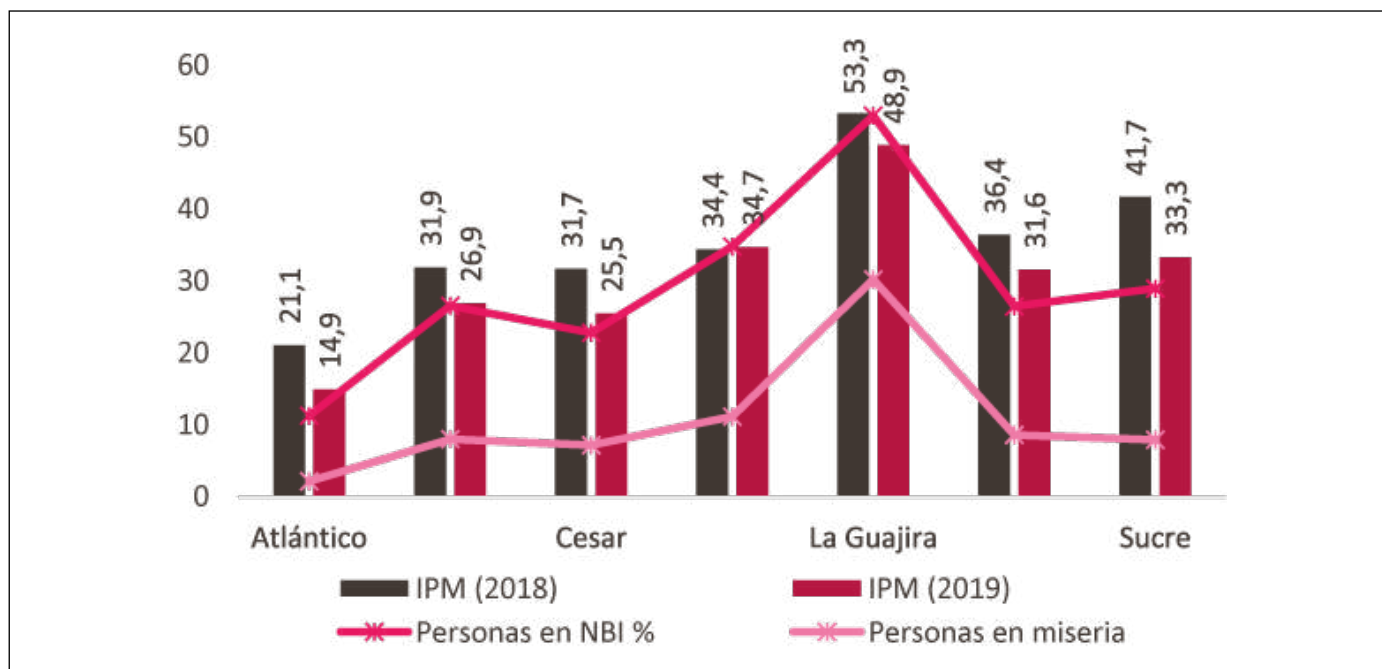
Es una región con gran diversidad étnica, cultural y ambiental, en ella se encuentran importantes ecosistemas y ambientes protegidos, entre los que resaltan la Sierra Nevada de Santa Marta, la Serranía del Perijá, el desierto de La Guajira y una gran cantidad de bosques y cuerpos acuáticos como ciénagas, humedales y ríos, además de la gran extensión marítima y costera que contiene. Las etnias indígenas que tienen asentamientos en la región son los Embera Katío, Mokaná, Senú, Tule, Wayuu, Chimila, Arhuaco, Kogui, Wiwa, Kankuamo, Yukpa y Bari.

En cuanto a asuntos sociales, la Región Caribe en las estadísticas referentes a necesidades básicas insatisfechas y pobreza multidimensional se encuentra por encima del promedio

nacional, siendo el departamento de la Guajira en el que se identifica mayor proporción de personas en miseria y con el mayor índice de pobreza multidimensional. A pesar de que los departamentos de la región tienen altos índices, en comparación con el promedio nacional, para el año 2019 hay una reducción notable en estos asuntos a excepción del departamento de Córdoba que presentó un leve aumento en los índices de pobreza, como se evidencia en la ilustración a continuación.

Es claro que en la Región Caribe se deben desplegar esfuerzos para generar acciones que apunten al mejoramiento de las condiciones sociales y la calidad de vida de los caribeños, procurando mejoras en el acceso a la salud, educación, vivienda, empleo y alimentación.

### Ilustración 5. Pobreza Multidimensional en la Región Caribe



Nota. Elaboración propia con base en DANE (2019)

La Región Caribe se encuentra ubicada estratégicamente al norte de Colombia y es la puerta que la conecta al mar Caribe, pese a ello, representa únicamente el 15% del total de la producción anual del país, manteniendo ese nivel de participación en la economía nacional durante la última década. Para el 2019 el PIB en la región fue de 159.973 miles de millones de pesos, apa-

lancados principalmente por la administración pública y su inversión en educación, defensa, actividades de la salud humana, entre otros, y en el sector privado las actividades económicas que sobresalen por su participación en el PIB son comercio, alojamiento, industria manufacturera, servicio de comida, así como la explotación de minas y canteras (DANE, 2020).

**Tabla 10. PIB 2019 Región Caribe**

| Departamento  | PIB Regional 2019 (Miles de millones de pesos) | Participación a nivel regional |
|---------------|--|--------------------------------|
| Atlántico     | 46.848   | 29%                            |
| Bolívar       | 38.751   | 24%                            |
| Cesar         | 21.376   | 13%                            |
| Córdoba       | 18.616   | 12%                            |
| Magdalena     | 14.190   | 9%                             |
| Guajira       | 11.395   | 7%                             |
| Sucre         | 8.797  | 5%                             |
| <b>Región</b> | <b>161.607</b>                                 | -                              |

Nota. DANE (2020).

La heterogeneidad entre las regiones en Colombia en materia social y económica les permite a los departamentos desarrollarse a diferentes ritmos. En la Región Caribe, las brechas de desarrollo están muy acentuadas. Los departamentos más importantes en materia económica por su participación en el PIB nacional son Atlántico, seguido de Bolívar con una participación a nivel regional del 29% y 24% respectivamente. Por otro lado, los departamentos con menor participación en la producción nacional de la Región Caribe son Sucre, La Guajira y Magdalena, donde ninguno supera el 10% de participación a nivel regional (DANE, 2020).

### Capacidades institucionales territoriales en la Región Caribe

En aras de generar un proceso que permita prevenir hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado y que permita mejorar las capacidades instituciones del mismo, la sociedad civil adelantó una iniciativa para generar el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP), (ver tabla II). Gracias a esto, las entidades pueden identificar los riesgos latentes de corrupción administrativa y, a su vez, realizar un mayor control en ámbitos claves de la gestión (Transparencia por Colombia, 2016). Así

mismo, desde su rol como ente de control y en cumplimiento de sus competencias constitucionales, la Procuraduría General de la Nación desarrolló el Índice de Gobierno Abierto (IGA), como herramienta de monitoreo para los entes territoriales, este indicador compuesto permite evaluar el nivel de reporte de información que los entes territoriales realizan en los sistemas de información del Estado (PGN, 2016).

Desde la Procuraduría surge la necesidad de aunar esfuerzos en materia de transparencia en la gestión administrativa de los gobiernos

territoriales para la Región Caribe, dada su deshonrosa posición conjunta como región en este índice, obteniendo el peor promedio de calificación, situación que se ha mantenido por lo menos durante los últimos cinco (5) años, desde la última actualización del IGA. Este índice sugiere que los mayores problemas de la región se encuentran en las dependencias de control interno y gestión documental, en aspectos como la visibilidad de la contratación, competencias básicas territoriales, gestión administrativa y financiera y gobierno electrónico en las distintas gobernaciones y alcaldías de la región.

**Tabla 11. Resultados Índice de Transparencia en las Entidades Públicas - ITEP e Índice de Gobierno Abierto IGA, 2016**

| Departamento | ITEP        |          |              |        | IGA     |        |       |
|--------------|-------------|----------|--------------|--------|---------|--------|-------|
|              | Gobernación |          | Contralorías |        | Puntaje | Puesto | Rango |
|              | Puntaje     | Riesgo   | Puntaje      | Riesgo |         |        |       |
| Atlántico    | 63,7        | Medio    | 57,15        | Alto   | 76,9    | 11     | Medio |
| Bolívar      | 53          | Alto     | 56,95        | Alto   | 74,1    | 17     | Medio |
| Cesar        | 53,1        | Alto     | 45,33        | Alto   | 64,1    | 25     | Medio |
| Córdoba      | 50,8        | Alto     | 63,95        | Medio  | 70,2    | 21     | Medio |
| La Guajira   | 41,7        | Muy alto | 64,2         | Medio  | 55,5    | 31     | Bajo  |
| Magdalena    | 49,2        | Alto     | 59,12        | Alto   | 72,3    | 19     | Medio |
| Sucre        | 50,6        | Alto     | 53,53        | Alto   | 76,3    | 13     | Medio |

Nota. Elaboración propia con base en resultado del ITEP (2016) e IGA (2016).

## Competitividad e Innovación en la Región Caribe

Los Indicadores de inversión en Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (ACTI), y en Investigación y Desarrollo (I+D), dejan en evidencia la poca participación que tienen los

departamentos de la Región Caribe quienes en su conjunto suman 5,91% del total de la inversión en I+D en el territorio nacional y el 6% del total de inversión en ACTI para el año 2019, como se presenta en la *tabla 12*. Estos niveles de inversión se han mantenido relativamente constantes desde el año 2010 hasta la fecha (OCyT, 2019).



**Tabla 12. Inversión Nacional de ACTI e I+D por departamento 2017-2019**

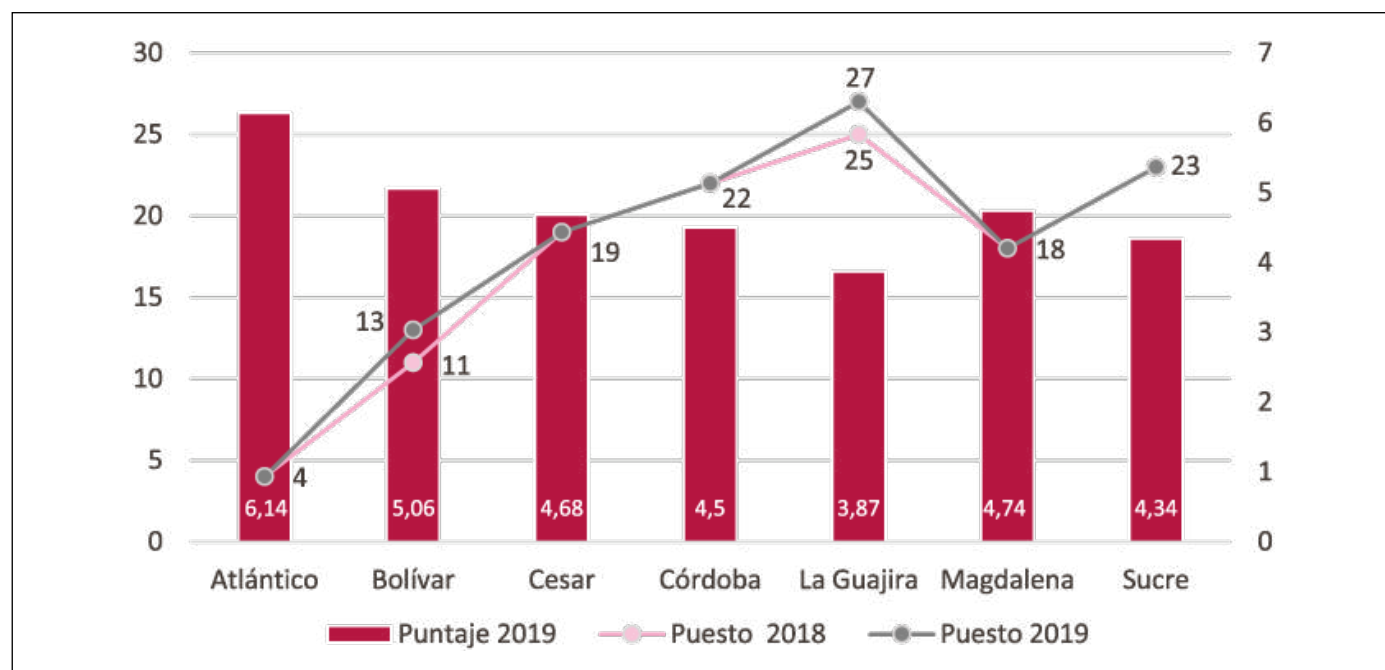
| DEPARTAMENTO | I+D    | ACTI   |
|--------------|--------|--------|
| Atlántico    | 1.747% | 2.550% |
| Bolívar      | 1.577% | 1.109% |
| Cesar        | 0.929% | 0.727% |
| Córdoba      | 0.774% | 0.601% |
| La Guajira   | 0.425% | 0.442% |
| Magdalena    | 0.221% | 0.346% |
| Sucre        | 0.240% | 0.225% |

Nota. Elaboración propia con base en los datos de OCyT (2019).

En materia de competitividad la región Caribe en conjunto, tiene mejores índices que regiones como la Amazonia, Llanos y Orino-

quia, y Pacífico, con un puntaje promedio del IDC de 4,65 (Consejo Privado de Competitividad, 2019, p. 73). Las mayores dificultades de la región con respecto a las demás del territorio nacional, se encuentran en el mercado laboral, educación básica y media, sostenibilidad ambiental y el sistema financiero (*ver ilustración 6*). En términos generales, la región tiene todos los indicadores que componen el estudio de competitividad en Colombia por debajo de la media nacional, excepto, la infraestructura, tamaño del mercado y sofisticación y diversificación (Consejo Privado de Competitividad, 2019). Lo que representa para la región una oportunidad muy valiosa para explotar ese mercado de indicadores, muy relevantes y atractivos para los inversionistas, y aprovechar la dotación de infraestructura con que cuenta la región.

**Ilustración 6. Resultados IDC 2019**



Nota. Elaboración propia con base en IDC 2019.

De acuerdo con el informe para el año 2019 del Índice Departamental de Competitividad (IDC) La Guajira con relación al año 2019 ascendió dos lugares, ubicándose en el puesto 25 de 32, obteniendo un puntaje de 3,87, convirtiéndose en el departamento de la Región Caribe con la calificación más baja, el departamento de Sucre ocupa el puesto 23 con una puntuación 4,34. En comparación con el año inmediatamente anterior el departamento no registra ningún tipo de avance, aunque sí en algunos pilares como salud, sostenibilidad ambiental, tamaño del mercado, sofisticación y diversificación, mientras que en otros como instituciones, educación básica y media, sistema financiero e innovación se registraron retrocesos que obstaculizan los temas de competitividad. Córdoba está ubicado en la posición 22 del ranking IDC 2019, con grandes esfuerzos realizados en educación superior y formación para el trabajo con la acreditación por alta calidad de varias de instituciones educativas. Por otra parte, los factores que mostraron debilidades fueron el entorno institucional y el entorno para los negocios. Siendo estos los departamentos con mayores dificultades en materia de competitividad de la región.

Por otro lado, el departamento del Cesar se ubicó en el puesto 19 a nivel nacional, el Magdalena se ha mantenido en el puesto 18, con un puntaje de 4,77, sufriendo una ligera desmejora respecto al año anterior. Por último, se encuentran, Bolívar quien tuvo un rezago respecto al 2018 perdiendo dos posiciones (2018:11; 2019:13), con un indicador para el año 2019 de 5,06. No obstante, aún mantienen una posición privilegiada en comparación a los demás departamentos de la región; Atlántico quien se encuentra en lo más alto de la tabla, superado únicamente por Bogotá, Antioquia y Santan-

der a nivel nacional, es el departamento más importante en términos de competitividad que tiene la Región Caribe.

A partir del año 2015, el DNP con el apoyo técnico del OCyT, viene desarrollando El Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC), donde se evalúan variables que se consideran necesarias para innovar desde las particularidades de cada territorio. La Región Caribe, particularmente, tiene un rezago en comparación con las demás regiones en el desarrollo de infraestructura tecnológica, lo que significa para la región un mayor reto y, a su vez, condiciones adversas para la promoción y ejecución de procesos de innovación en los territorios que componen la región, ver *tabla 13*.

**Tabla 13. Resultados IDIC 2019**

| Departamento | Puntaje | Puesto |
|--------------|---------|--------|
| Atlántico    | 50,65   | 4      |
| Bolívar      | 36,16   | 9      |
| Cesar        | 22      | 20     |
| Córdoba      | 21,9    | 21     |
| La Guajira   | 15      | 28     |
| Magdalena    | 23,4    | 18     |
| Sucre        | 21,5    | 22     |

*Nota.* Elaboración propia con base en IDIC 2019.

En los resultados del IDIC en comparación con el año anterior (2018), los departamentos de la Región Caribe mantienen todas las posiciones iguales, con un único cambio, donde el departamento de Bolívar descendió de posición, como lo hizo también en el IDC. Esta desmejora tuvo como resultado caer del grupo de Medio-alto. Sin embargo, el que se encuentra peor clasificado de la región es La Guajira que está en el

grupo clasificado como Bajo según su índice. El grupo que concentra más departamentos de la región es la clasificación Medio-bajo, que cuenta con la participación del Magdalena, Cesar, Córdoba y Sucre.

## La innovación pública en la Región Caribe

El estado de la innovación en la Región Caribe se encuentra en un proceso de crecimiento. La innovación es percibida como vehículo de la competitividad, lo cual se evidencia en los planteamientos expuestos en los Planes de Desarrollo Departamentales (PDD) 2020-2023. Por ejemplo, en el PDD 2020-2023 *Atlántico para la Gente* (Gobernación de Atlántico, 2020) se busca hacer realidad los sueños de los atlanticenses a través de la competitividad, generando espacios de inclusión, aprovechando la productividad por medio de la innovación y fortaleciendo los mecanismos de gobernanza confiables. El documento contempla que en el cuatrienio se invertirán alrededor de 7.9 billones de pesos, de los cuales el 2,44% serán invertidos en proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación, en especial en programas destinados a incentivar la participación ciudadana fomentando un gobierno digital, entre estos, llama la atención un programa destinado al fomento del desarrollo de aplicaciones, software y contenidos para impulsar la apropiación de las TIC.

En Córdoba, por su parte, como apuesta innovadora le apunta al desarrollo de la competitividad por medio de la innovación y la implementación de las TIC para la transformación de la administración pública y la generación de mayor competitividad en el aparato productivo. Con programas como “Ecosistema de producti-

vidad e innovación cordobés”, “Córdoba competitiva e innovadora”, “Córdoba 4RI”, “CTel por la productividad y competitividad de Córdoba”, “Córdoba competitiva con TIC”, entre otros (Gobernación de Córdoba, 2020).

Una estrategia de gran valor es la modernización de la administración pública con la cual pretenden agregar valor a los servicios que prestan a los ciudadanos, adicionalmente la ciudad quiere generar espacios para la co-creación y el co-diseño en los cuales se desarrolle la innovación pública, teniendo en cuenta que en la actualidad se presentan debilidades en la atención y la participación de la ciudadanía. También, con el diseño de un laboratorio de innovación pública el distrito pretende darle un enfoque diferencial a la gestión pública (Alcaldía de Montería, 2020).

Por otro lado, el gobierno departamental de Bolívar, fundamentado en el PND 2018-2022, busca darles un nuevo impulso a los procesos de Innovación Pública dentro de sus entidades. Es así como, desde la Gobernación se pretende articular el ecosistema de innovación pública y así mismo, promover actividades orientadas al fomento y gestión de la innovación pública (Gobernación de Bolívar, 2020). En el Plan de Desarrollo Departamental de la Guajira *Unidos por el Cambio 2020-2023* (Gobernación de La Guajira, 2020), quedó consignado que para finales del año 2019 se realizaron alianzas público-privadas enfocadas a desarrollar estrategias en tres ejes. El primero, el fomento de la cultura de la innovación; el segundo, formación de gestores y gerentes en metodologías y herramientas para la competitividad, la producción y la innovación; y, por último, la implementación de estrategias de innovación empresarial.

En este contexto, el plan de desarrollo se orienta en términos de ciencia, tecnología e innovación a que el departamento de la Guajira de paso a un camino de actualización en transformación digital y gobierno en línea, con el fin de responder de manera eficaz a las demandas de los actores sociales, económicos y políticos. Pretende mejorar la Gobernación con respecto a los manejos y procesos internos, de tal manera que sea oportuna su política de atención al ciudadano, en donde los trámites sean menores y se realicen más procesos en línea (Gobernación de La Guajira, 2020).

El PDD del Cesar 2020-2023 *Lo Hacemos Mejor* (Gobernación del Cesar, 2020), incluye una serie de programas dirigidos a la consecución de mejoras en la competitividad, y el uso de ciencias, tecnología e innovación que se pretenden abordar en los próximos años, todos apuntando a un mayor desarrollo y mejor calidad de vida para los cesarenses, estos son: i. Formación superior pertinente y de calidad, ii. Un salto a la era digital y nuevas tecnologías, iii. Emprender para crecer, iv. La fuerza del desarrollo social y económico regional. A lo largo del planteamiento de los cuatro programas es muy evidente la importancia que se le da a la implementación de las TIC para lograr mejoras en la eficiencia.

En resumen, este plan de desarrollo tiene claridad y se enfoca en la innovación como medio para generar y agregar valor a los procesos y sofisticación de los productos, a pesar de que se identifican barreras que obstruyen tal finalidad, como lo son: la falta de conocimientos, la poca inversión por parte del Gobierno central en investigación y la cultura reflejada en el miedo a fracasar; es un proyecto que se ha puesto en marcha para los próximos años, bus-

cando los mecanismos para mejorar y posicionarse entre otros departamentos con un alto nivel de calidad de vida de sus ciudadanos (Gobernación del Cesar, 2020).

El departamento de Sucre por la biodiversidad existente en el territorio, la privilegiada posición geográfica que le permite contar con una puerta de entrada y salida a los mercados internacionales, son condiciones que se convierten en la dotación inicial con la que cuenta para promover de manera eficiente la competitividad del departamento. En función de ello, el departamento ha promovido acciones conducentes a generar valor agregado de manera sostenible en sectores como el turismo y la cultura, así como la agroindustria (Gobernación de Sucre, 2020).

Ahora bien, en cuanto al aspecto normativo sobre innovación pública y transformación digital, a nivel regional, es incipiente debido a que no siempre se le ha proporcionado mayor trascendencia a esta temática en ciertos departamentos como Córdoba, Magdalena, La Guajira y Sucre. Sumado a esto, la cultura innovadora por parte de los funcionarios públicos se encuentra en proceso de gestación, como en el caso de Cesar. Sin embargo, en el afán de adelantar esfuerzos para insertar en las políticas públicas un enfoque de innovación y transformación digital, la Gobernación de Córdoba generará una Mesa Departamental Tecnológica, la cual es concebida como el primer paso para una política clara de gobierno digital.

En el Magdalena, se tiene la Ordenanza 008 del 06 de agosto de 2012, por medio del cual se creó el Sistema Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación (SDCTI), el cual tiene como objetivo integrar las actividades cien-

tíficas tecnológicas y de innovación bajo un marco de empresas, Estado y academia, para que entre estas interactúen y proporcionen la generación y uso del conocimiento científico, promuevan la creación de semilleros de investigación, consoliden a largo plazo los grupos de investigación, promuevan y evalúen la alianza estratégica universidad-empresa en función del desarrollo económico y social del Departamento, y fomenten por los mecanismos necesarios la inversión pública y privada que sustente la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación (Gobernación del Magdalena, 2012).

De ese mismo modo, el Plan Estratégico Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación (PEDCTI) pretende fortalecer el sistema de ciencia, tecnología e innovación del Departamento, estableciendo mecanismos para promover la cooperación del sector público y privado, la investigación, la competitividad empresarial, la innovación, el bienestar social y el desarrollo sostenible. Además, se busca fomentar una cultura emprendedora, donde se promueva un nuevo perfil productivo, en el cual se de valor agregado a los productos y se genere empleo de calidad con el fin de crear un impacto económico a nivel departamental, regional y nacional, teniendo en cuenta las ventajas sectoriales del departamento, tales como la producción de café en las montañas de la Sierra Nevada de Santa Marta, la pesca y la agricultura en general (Gobernación del Magdalena y Colciencias, 2013).

Por parte de la Gobernación de La Guajira, y haciendo uso de sus atribuciones legales, decretó como primera medida la transformación de la estructura de la Comisión Regional de Competitividad e Innovación, por no contar con personería jurídica, ni conformar una

entidad o un organismo al interior de la estructura de la administración departamental. La reestructuración busca que la Comisión sea la encargada de la coordinación y articulación de las distintas instancias departamentales y subregionales que desarrollan acciones dirigidas a fortalecer la competitividad e innovación en el departamento de La Guajira, en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Así mismo, es el espacio para la cooperación público-privada y académica a nivel departamental, orientada a la formulación, implementación y seguimiento de las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación (Decreto 179, 2020).

A lo largo de la Visión 2032 del departamento del Cesar se identifican entre las debilidades territoriales la baja capacitación y especialización del capital humano en investigación e innovación, así como la baja cultura de emprendimiento y asociatividad para generar dichos procesos de innovación. Lo que evidencia la necesidad que tiene el Departamento de enfocarse en la generación de competencias para la investigación y la innovación, con la finalidad de lograr un aprovechamiento más eficiente de los recursos, hacer de este un territorio competitivo y generar una cultura innovadora para alcanzar el desarrollo. Para todo lo anterior se plantearon unas estrategias de fortalecimiento del ecosistema de CTel en el Departamento, así como se desarrollaron otras que apuntan a la innovación. (DNP y Gobernación del Cesar, 2011, p. 132).

En suma, la región presenta retos importantes en materia de ciencia, tecnología, innovación y generación del conocimiento, esto lo evidencia el número de proyectos de innovación y la poca producción académica que existe. Solo se

encontró una importante producción de artículos sobre innovación en el departamento del Atlántico. Existe también una dinámica de innovación interesante que se desarrolla desde el sector privado en los procesos de producción con el fin de generar mayor competitividad.

## Ecosistema de Innovación Pública en la Región Caribe

Como resultado de la metodología planteada para la definición del ecosistema de innovación pública en la Región Caribe (*ver Anexo E*), se hace un análisis general del mismo. La conformación de un ecosistema de innovación pública al interior de caribe colombiano ha sido un proceso con alta dispersión, entendiendo que cada departamento maneja dinámicas territoriales diferentes y sus apuestas están enmarcadas en las necesidades particulares que presenta cada uno de ellos. Sin embargo, las dinámicas que se desarrollan en el ecosistema son importantes en la medida que los actores relevantes, en su medida, son capaces de generar sinergias y en conjunto solucionar en mayor proporción los problemas públicos.

Es necesario mencionar que existen departamentos que tienen mayor dinamismo en función de la innovación pública como Atlántico, Bolívar y Magdalena. Con esto se espera que se genere un efecto convergencia y se consolide un ecosistema regional sólido, articulado, interinstitucional y abierto que sea capaz de generar soluciones innovadoras a las necesidades territoriales. En lo concerniente a la conformación del ecosistema se debe decir que la mayor actividad la generan entidades del sector público y privado, y en algunas ocasiones se presentan importantes alianzas entre estos dos, como es el caso de Atlántico. Adicionalmente,

la academia como generador de conocimiento tiene una participación importante por medio de las universidades, los centros de investigación y el SENA. También, en departamentos como Cesar y Bolívar, la sociedad civil juega un papel preponderante al ser líderes en iniciativas que benefician a la sociedad. También, los organismos internacionales desarrollan un papel importante al dotar de condiciones para la innovación al ecosistema y promover la replicabilidad de ideas y casos exitosos en otros contextos.

Por parte del sector público, en cada uno de los departamentos analizados entidades como Gobernaciones y Alcaldías distritales y algunas de carácter municipal, como en Atlántico, ejercen la función de *habilitadores*, al ser quienes aseguran la generación de espacios para la innovación. Es importante destacar que, en departamentos como Magdalena, Córdoba, Atlántico y Bolívar, estas entidades garantizan alianzas de manera especial con el sector privado y la academia. Como muestra de lo anterior, se tienen los Comités Universidad Empresa Estado, en los cuales se generan discusiones importantes para buscar soluciones conjuntas.

En adición a lo anterior, del sector público se resalta la participación de entidades como el Ministerio de Defensa, la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Pública Privada, las universidades públicas por parte de la academia como *generadoras de conocimiento*<sup>6</sup>, el Instituto para el Desarrollo del Cesar (IDECESAR) como un habilitador por su capacidad de nutrir de diversos recursos al ecosistema y de corporaciones autónomas como la Corpora-

---

6. Universidad de Cartagena, Universidad del Magdalena, Universidad Popular del Cesar, Universidad de Sucre, Universidad Nacional – sede La Paz, Cesar

ción Autónoma Regional de los Valles del Sinú y de San Jorge en Córdoba y empresas prestadoras de servicios públicos como Aguas del Cesar.

Por su parte en el sector privado, las Cámaras de Comercio que conforman el ecosistema, como en el caso de los departamentos de Bolívar, Córdoba, Atlántico, Sucre y Magdalena, desempeñan un rol de *articuladoras*, dado que en muchas ocasiones son las encargadas de generar los espacios para la innovación, estas a pesar de ser un actor de carácter privado su esfera de acción se extiende a lo público. Por otro lado, se encuentran también participando activamente como *promotores* de la innovación pública en el sector privado laboratorios de investigación como ID: Tolú en Sucre y las cajas de compensación familiar, COMFASUCRE y COMFACESAR en Sucre y Cesar, respectivamente.

Como consecuencia de la importante labor de las Cámaras de Comercio, hoy las Comisiones Regionales de Competitividad se han convertido en un factor clave en el ecosistema. Estas son concebidas por el Gobierno como un mecanismo de articulación para el cual, las Cámaras de Comercio ejercen la secretaría técnica en cada departamento. En este sentido, Magdalena, Córdoba, Atlántico y Cesar por medio de estas instancias han logrado mejoras importantes en temas de CTel.

Resulta imperativo resaltar que, en el departamento del Cesar los actores privados tienen una gran relevancia y como ejemplo de ello se encuentra la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), la Federación Nacional de Cafeteros (FEDECAFÉ) los cuales se desempeñan como *vinculadores*. En este departamento resaltan también empresas como Nestlé, Pal-

magro y Drummond; y por parte de la sociedad civil se encuentra la fundación Uraku y Festival de la Leyenda Vallenata. De la misma manera, en Atlántico Fundesarrollo, Probarranquilla, Procads, Sinergy, Caribe Tic y otras empresas que conforman los clústeres de logística, salud y de turismo son generadoras espacios de innovación.

Otro agente de gran relevancia en la definición del ecosistema son los organismos internacionales, los cuales para el departamento de Córdoba han permitido desarrollar importantes proyectos innovadores en beneficio de la sociedad en el marco de la co-creación, como es el ejemplo del Banco Interamericano de Desarrollo con su papel de *habilitador*. Para el caso del Cesar se encuentra el PNUD y la OEA por medio de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos (MAPP) quienes desarrollan programas e iniciativas en función del cumplimiento de los ODS y la construcción social.

En cuanto a la academia, además de las universidades mencionadas anteriormente, el SENA se convierte en un generador de conocimiento en los departamentos, donde también existen institutos de investigación, como el INVEMAR en el Magdalena, que desarrollan importantes aportes en conocimiento. Las universidades como la Universidad de la Costa, la Universidad del Norte y la Universidad Simón Bolívar en Atlántico tienen mayor participación en el ecosistema incluso que las de carácter público. En Córdoba se encuentra la Universidad Pontificia Bolivariana la cual ofrece un programa de formación continuada en gestión de la innovación pública, sin embargo, esta no es un actor activo dentro del ecosistema.

La sociedad civil en el departamento de Bolívar y en el Cesar generan importantes dinámicas en el ecosistema de innovación pública con organizaciones como Fundación Granitos de Paz, Organización Social Tierra Grata, Fundación Amanecer y asociaciones de empresas como Parquesoft gracias a sus labores sociales.

### Ilustración 7. Mapeo del ecosistema de innovación pública en la Región Caribe



Nota. Elaboración propia.

En términos de articulación, el ecosistema se encuentra un poco débil debido a que los actores actúan por separado y generan poca sinergia interregional, de manera especial los que tienen naturaleza pública. En la mayoría de los departamentos, la entidad que lidera los procesos de innovación pública es la Gobernación a diferencia de Córdoba en donde es la Alcaldía y del Magdalena en donde es la Universidad del Magdalena. Además, el sector privado es quien provoca mayor dinamismo en los procesos de mejora en CTel por medio de

las universidades, las Cámaras de Comercio y otros. Es necesario que exista una mayor participación del sector público como asegurador de espacios para la innovación y que a su vez se propicie una mayor interacción a nivel regional entre estos agentes.

### Iniciativas de Innovación Pública en la Región Caribe

Producto del ecosistema de innovación pública descrito en el apartado anterior, por medio de la metodología planteada para el estudio de casos y/o iniciativas de innovación pública en la Región Caribe (ver Anexo F), en la Región Caribe se identificaron 72 iniciativas desarrolladas por entidades de diferentes naturalezas (públicas, privadas, sociedad civil, academia y organismos internacionales), que apuntan a la creación de valor y solución de retos públicos.

### Ilustración 8. Iniciativas de Innovación Pública por sector



Nota. Elaboración propia con base al análisis del ecosistema de innovación pública.

Las iniciativas priorizadas para el estudio de la experiencia innovadora fueron presentadas por las entidades responsables de las mismas, por medio de la Encuesta de casos de éxito y/o iniciativas de innovación pública respondieron sobre aspectos de innovación pública, y defi-



nieron las iniciativas señalando cada uno de sus objetivos de la siguiente manera:

- **Aulas bioclimáticas de la Institución Educativa Juan XXIII de Montería** - Alcaldía de Montería (Medio ambiente - ODS:13,14,15). Impulso del primer colegio verde de Montería, con una infraestructura que implicó la remodelación de 32 aulas escolares y 130 paneles solares que le darán autonomía energética al colegio, reduciendo la temperatura de 34 a 26 grados centígrados y la humedad en la Institución Educativa Juan XXII, en la margen izquierda de Montería. Con el objetivo de mejorar la infraestructura física y generar energía eléctrica mediante la utilización de energía renovable en la institución educativa Juan XXIII en el municipio de Montería.
- **Formación Mypime en el uso de las tecnologías digitales en el Municipio de Sincelejo** - Alcaldía de Sincelejo (Educación - ODS:4). Busca aumentar el número a dos mil (2000) Mypime en el uso de las tecnologías digitales en el municipio de Sincelejo con el objetivo de formar una sociedad digital e industria 4.0 para una relación más eficiente, efectiva y transparente entre mercados, ciudadanos y Estado.
- **PolinizArte** - Fundación URAKU, para la protección y conservación de los recursos naturales (Medio ambiente - ODS:13,14,15). El mundo de la polinización, más allá de su belleza per se, manifiesta diversas interacciones que se encuentran íntimamente relacionadas con la biodiversidad. Por medio de PolinizArte, la fundación rescata diferentes prácticas en pro de la conservación y protección de los polinizadores y todas las interacciones asociadas, teniendo en cuenta procesos agroecológicos que incluyen aspectos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales. Con el objetivo de implementar transformaciones agroecológicas como estrategia de conservación de la fauna y flora silvestre y las interacciones asociadas.
- **Patios Productivos** - Fundación Granitos de Paz (Seguridad Alimentaria - ODS:1,2). Este proyecto busca intervenir a las familias desde un aspecto multidimensional, trabajando en la generación de ingresos, deporte, salud mental, medio ambiente y educación. Este proyecto busca aliviar las necesidades de alimentación, basadas en programas de seguridad alimentaria que garantizan a la familia beneficiaria una nueva alternativa de comida sana para su núcleo familiar, donde a través de la explotación de sus patios (cultivando), generan ahorro e ingresos adicionales para sus familias. Adicionalmente, se transforman patios que anteriormente eran basureros, en huertas verdes, mejorando paisajísticamente el entorno, capturando gas carbónico y liberando oxígeno, alineándonos con los objetivos de desarrollo sostenible.
- **Laboratorio de Innovación y Diseño de La Guajira** - Artesanías de Colombia S.A (Empleabilidad y competitividad - ODS:8,12). Artesanías de Colombia, S.A. es una entidad del Estado vinculada al Ministerio de Comercio Industria y Turismo, esta misión la desarrollan a través de una oferta de programas de desarrollo productivo sostenible, innovador e incluyente en las regiones con vocación artesanal, con el objetivo de enfatizar actividades con un enfoque de innovación social, innovación tecnológica e innovación local, el forta-

lecimiento de comunidades artesanales en temas de propiedad intelectual, signos distintivos, sellos de calidad, educación financiera, mejoramiento tecnológico y uso sostenible de materias primas, apoyar a las organizaciones artesanales y fomentar los emprendimientos culturales.

- **Imagina - Ideas para tu ciudad** - Cámara de Comercio de Barranquilla (Participación ciudadana e igualdad de género - ODS:5,10). IMAGINA es una iniciativa que busca promover una cultura de construcción colaborativa de ciudad que haga uso de la inteligencia colectiva y que convierta a los ciudadanos en protagonistas del territorio. Han incentivado el involucramiento ciudadano, entregando herramientas para fortalecer las capacidades de formulación de las propuestas y acompañando la implementación de las mejores ideas, en la búsqueda de soluciones innovadoras, sostenibles y escalables para resolverlos, haciendo uso de metodologías de innovación abierta.
- **Innovation Challenge** - Universidad del Magdalena, Centro de Innovación y Emprendimiento (Empleabilidad y competitividad - ODS:8,12). A través del Programa Innova con Nosotros del Centro de Innovación y Emprendimiento, se generan programas y proyectos de innovación colaborativa para la solución de necesidades sociales y empresariales. Ofrece al sector productivo, especialmente a las PYMES del departamento del Magdalena, la oportunidad de contar con un equipo multidisciplinario de cuatro (4) estudiantes con Prácticas de Innovación y Emprendimiento como modalidad de grado, quienes con el soporte en metodologías Design Thinking, Design Sprint y Lean Startup, trabajan en la creación de soluciones innovadoras para las problemáticas empresariales presentadas. Un segundo evento es el Innovation Challenge; dirigido a los estudiantes formados en estas mismas metodologías, quienes entienden la problemática interactuando con los empresarios y diseñan el prototipo de solución para los retos planteados.
- **Programa CIEEmprende** - Universidad del Magdalena (Nuevas tecnologías - ODS:9). El programa de acompañamiento CIEEmprende del Centro de Innovación y Emprendimiento, busca potencializar emprendimientos en fase de descubrimiento; brindándoles herramientas de formación que permitan generar valor de una manera más rápida y efectiva. Para el inicio del programa de acompañamiento CIEEmprende realizan un evento previo denominado KICK OFF, diseñado para proporcionar las primeras herramientas metodológicas para la búsqueda a la solución de un problema o una necesidad a partir de la creación de un prototipo funcional con características de producto mínimo viable, basándose en la metodología Lean Startup. Su objetivo es el diseño y desarrollo de un prototipo funcional con características de un producto mínimo viable o un plan de negocio de un modelo de negocio validado.
- **Sede Digital Murúnmuke, “Espacio de diálogo con el territorio y la montaña”** – Universidad del Magdalena (Nuevas tecnologías - ODS:9). Es un proyecto liderado para llevar energía solar y conectividad al territorio del resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta, para que un grupo de estudiantes de diferentes comunidades asentadas allí, puedan

desarrollar sus contenidos académicos de manera virtual. El objetivo es construir un espacio innovador y sostenible para que los y las estudiantes de las comunidades indígenas puedan continuar con su proceso académico de manera remota y motivar a los miembros de su comunidad a fortalecer sus competencias tecnológicas.

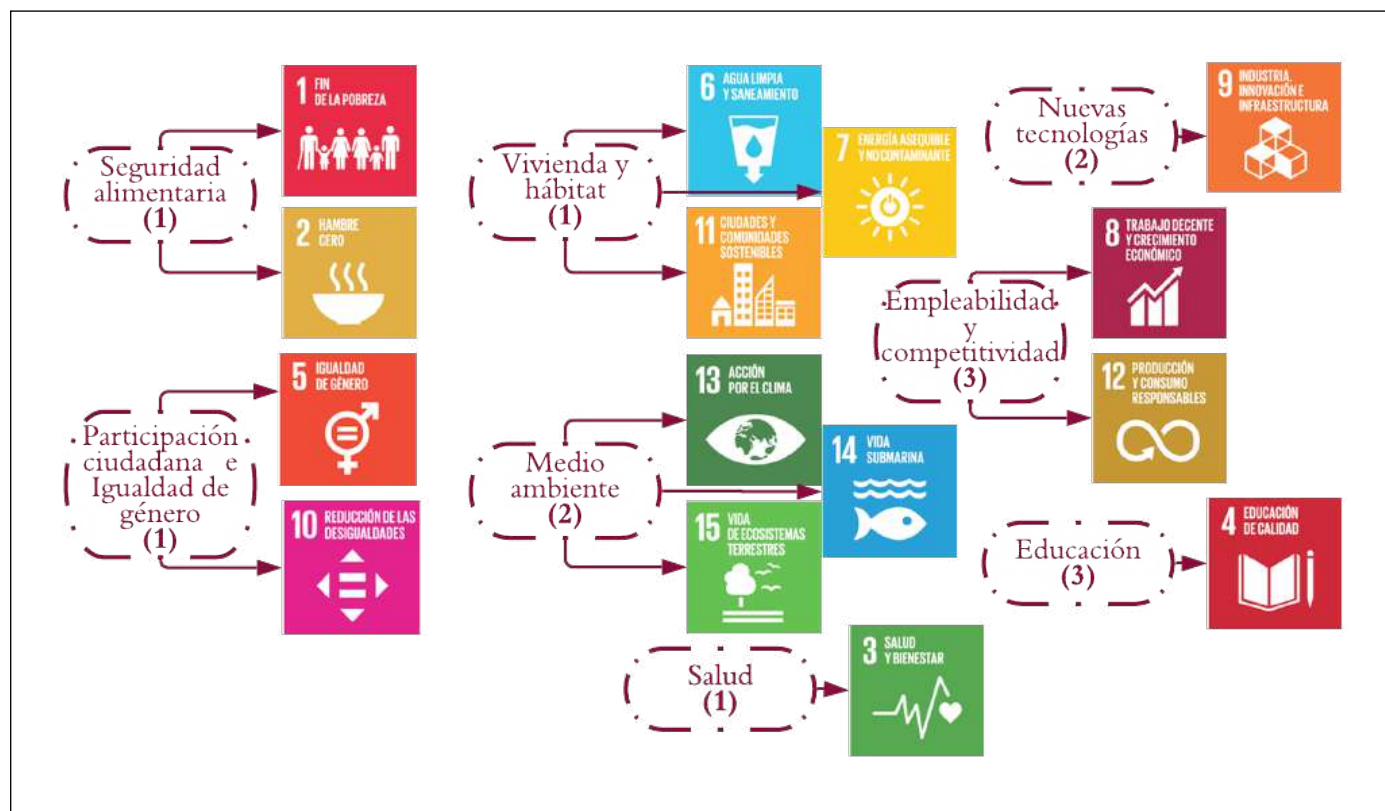
- **Aplicación de la prueba PRASS. Prueba-Rastreo- Selectivo- Sostenible** - Alcaldía de Montería (Salud - ODS:3). La iniciativa consistió en conocer en tiempo real el nivel de contagio de Covid- 19 que existía en los diferentes barrios de Montería y minimizar los contagios en la ciudad. En el momento en que hallaban un caso positivo, lo aislaban y a su familia y le brindaban ayudas para no exponerlos a salir.
- **Bloque 10- Ecosistema digital de aprendizaje** - Universidad del Magdalena, Centro de Tecnologías Educativas y Pedagógicas CETEP (Educación - ODS:4). Bloque 10 es una plataforma online de aprendizaje dirigida a la comunidad universitaria y externa. Plataforma de cursos autónomos, con perfiles de usuario, blogs creados por los usuarios, grupos temáticos y sistemas de redes sociales. Priorización de contenidos, aprendizaje narrativo, calidez en el aprendizaje y pensamiento de diseño, son los principios del aprendizaje en Bloque 10. Con el objetivo de propiciar un espacio virtual de encuentro, entre los distintos actores de la academia, bajo sus nuevos roles. Los grupos y cursos apuntan a fortalecer transversalmente las competencias de docentes, investigadores y estudiantes en sus distintos procesos de aprendizaje, investigación y extensión.
- **Montería pasos seguros** - Alcaldía de Montería (Vivienda y hábitat - ODS:6,7,11). Montería pasos seguros es un proyecto de urbanismo táctico que debía lograr la amalgama entre el parque y el centro de la ciudad, apelando a la intervención física, pero complementándola con acciones pedagógicas en cultura ciudadana. La intervención total trata de 3 actuaciones localizadas. El objetivo de la intervención era facilitar el paso al parque lineal desde el centro de la ciudad y el tránsito de las personas que cruzan de un lado al otro del río, incluyendo la recuperación del espacio público para peatones, ciclistas y a toda la ciudadanía, a partir de los excedentes de espacio viario existentes, logrando una mejora generalizada del paisaje urbano, y con soluciones que a la vez optimizan la seguridad vial del entorno como un todo.
- **Atlánticonnect** - Gobernación del Atlántico (Nuevas tecnologías - ODS:9). En el año 2016 se identificó la ausencia de un doliente por la innovación en el Departamento. Se llevó a cabo un ejercicio de alineación del ecosistema de innovación con los diferentes actores del sector público, privado, academia y gremios. El resultado de este ejercicio fue un documento con una hoja de ruta para el ecosistema y la creación de Atlánticonnect, que es una entidad de capital mixto con 17 asociados. Atlánticonnect busca desarrollo económico regional a partir de la articulación del ecosistema innovación y emprendimiento.

En general, las iniciativas se desenvuelven en temas diferentes entre los principales se encuentran educación, empleabilidad y com-

petitividad (ver Ilustración 9). Además, cuentan con cualidades que les permiten ser fácilmente replicables y tener una relación costo/beneficio e impacto positivo en la población objetivo, a la vez que se desarrollaron en espacios de co-creación no solo entre las diferentes áreas y dependencias de las entidades, sino también con distintas entidades del entorno.

En lo referente a la eficiencia en el manejo de los recursos involucrados en el desarrollo de la experiencia innovadora, se identificó que la situación en que se desarrolló el año 2020 conllevó al ajuste de recursos humanos y financieros a excepción de Atlánticonnect y el programa CIEmprende que pudieron desarrollarse con normalidad.

### Ilustración 9. Clasificación de las iniciativas de Innovación Pública por ODS



Nota. Elaboración propia.

Hay dos aspectos claves para asegurar un buen ejercicio de la innovación pública y que deben ser objeto de mayor atención en el desarrollo de iniciativas. Primero, la creación de mecanismos, normas o regulaciones que aseguren la sostenibilidad de la iniciativa constituye un

factor clave para que esta sea exitosa, se identificó que solo cuatro de las iniciativas estaban respaldadas por regulaciones y dos lo contemplaron desde su diseño. Segundo, la medición del impacto y evaluación de resultados permite generar posturas críticas frente a aspectos por

mejorar y la generación de aprendizajes del proceso de innovación pública, para las iniciativas analizadas, solo cuatro iniciativas tienen estadísticas claras del impacto que generaron en la población objetivo, cuatro cuentan con información, pero no ha sido tabulada y el resto no ha desarrollado dicho ejercicio.

El análisis anterior permitió seleccionar a la Universidad del Magdalena como entidad innovadora, para conocer aún más sobre las experiencias allí desarrolladas e identificar las barreras y habilitadores encontrados en el desarrollo del ciclo de vida de propuestas de innovación pública.

# Barreras a la Innovación Pública en la Región Caribe

El estudio sobre Barreras a la Innovación Pública en la Región Caribe colombiana fue realizado a partir de la técnica estadística de Análisis de Componentes Principales (en español ACP), donde se construyó el Índice de Barreras a la Innovación Pública (IBIP) bajo una estructura que prioriza tres enfoques, así: Entidad – funcionarios – Usuarios.

En el contexto de los instrumentos aplicados a los actores territoriales desde los diferentes enfoques, el análisis de los componentes principales reorganizó un conjunto de datos en términos de nuevas variables reduciendo así la dimensionalidad de los mismos para una mejor comprensión. En ese sentido, cada enfoque cuenta con dimensiones y subdimensiones de observación que representan en el análisis final las barreras más significativas encontradas en el estudio (ver Ilustración 10). De acuerdo con los resultados obtenidos (ver Anexo G), las barreras a la innovación pública en la Región Caribe se pueden clasificar en barreras de primer y segundo nivel, teniendo en cuenta la fuerza con la cual estas se presentan al interior de las instituciones.

**Ilustración 10. Barreras de primer nivel para la innovación pública en la Región Caribe**



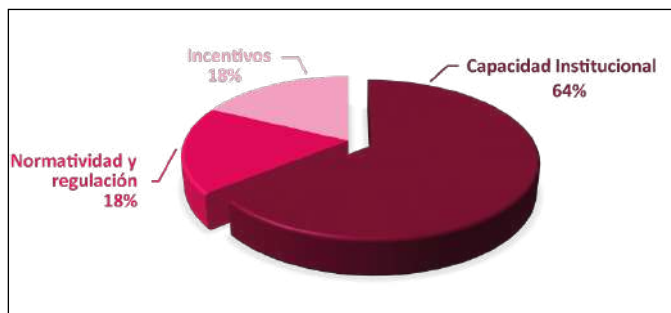
Nota. Elaboración propia.

En ese sentido, los hallazgos encontrados en el marco del Estudio de Barreras a la Innovación Pública en la Región Caribe arrojan tres grandes barreras asociadas cada una de ellas a la entidad, funcionarios y usuarios. Bajo ese

enfoque tripartito se tienen barreras de primer nivel así: **Capacidades institucionales**, asociada al entorno para la toma de decisiones. **Capacidades y habilidades de los funcionarios** ligada a las competencias y autonomía para innovar, y finalmente desde usuarios, una barrera de primer nivel como es, **Gobierno abierto**, donde inclusión, difusión y acceso a la información es muy representativa. Al revisar el enfoque y concepto se encuentra estrecha relación con los imperativos para innovar propuestos por la OCDE (2015).

En lo referente al enfoque entidad, se aplicó un instrumento destinado a la consulta de aspectos de la entidad que se involucran directamente en el desarrollo de procesos de innovación. Los resultados del IBIP señalan que en la entidad las barreras a la innovación pública se deben a las **bajas capacidades institucionales**, dimensión que hace referencia a aquellas condiciones de la entidad a partir de las cuales se materializa su misión en relación con procesos de innovación (ver Ilustración 11). Está conformada por los subdimensiones de capacidades técnicas, capacidades financieras, atención al usuario, cooperación interinstitucional y, flexibilidad y entorno para la toma de decisiones.

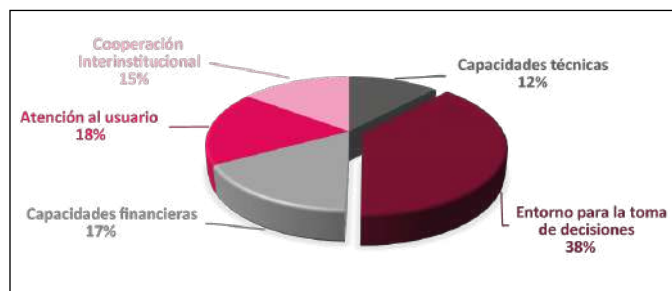
### Ilustración 11. Barreras a la innovación pública asociada a Entidades



Nota. Elaboración propia.

Se identifica que la **flexibilidad y entorno para la toma de decisiones** es la subdimensión que más constituye barreras y que se entiende como el escenario donde se gestan las decisiones frente al funcionamiento de la entidad, por lo que incluye la toma de decisiones respecto a presupuesto para invertir en innovación, ya sea interna o en cooperación con otras entidades, así como la actualización de los procedimientos y la flexibilidad normativa que regula el funcionamiento de cada una de las piezas de la entidad (ver Ilustración 12).

### Ilustración 12. Subdimensiones que componen capacidad institucional



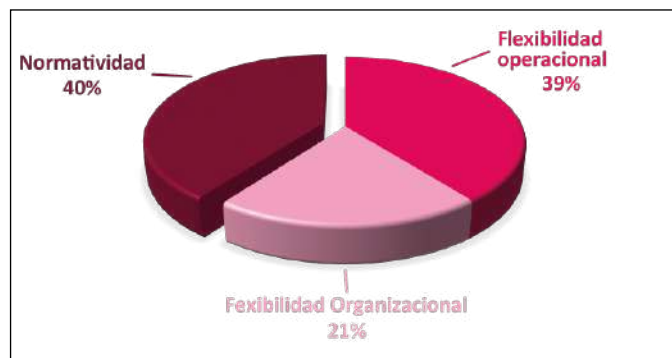
Nota. Elaboración propia.

El IBIP para el enfoque entidad arroja en un segundo nivel, la existencia de barreras en la **normatividad y regulación**, que hace referencia a la reglamentación de todos los aspectos funcionales y operacionales de la entidad. Esta dimensión permite ilustrar que la **baja flexibilidad organizacional** obstaculiza la elaboración de innovación pública al frenar no solo la instauración de espacios de co-creación, sino que también vuelve rígidos los procesos y procedimientos frenando la experimentación, que es un aspecto clave en el desarrollo de innovación pública.

También encontramos que dentro de esta dimensión, la **flexibilidad operacional**, es la

subdimensión que más pesa dentro de esta barrera junto con la *normatividad*, lo que permite deducir que para superar las barreras a la innovación pública dentro de las entidades es necesario organizar la normatividad para eliminar aquellas irregularidades que impiden el desarrollo de procesos de innovación pública, a la vez que se debe flexibilizar la organización y jerarquización de las operaciones para posibilitar la rotación de los funcionarios entre las diferentes áreas de la entidad y entre entidades. Dicha rotación debe ser medida y planificada porque, a pesar de que es una práctica que permite compartir y extender experiencias innovadoras, en exceso puede incidir en la pérdida de continuidad de las innovaciones (ver Ilustración 13).

### Ilustración 13. Subdimensiones que componen normatividad y regulación

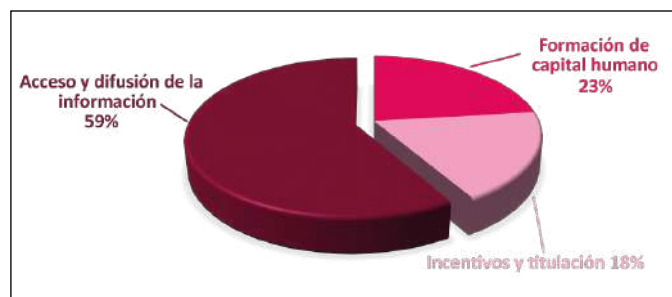


Nota. Elaboración propia.

En último lugar, pero no menos importante, se encuentran las barreras provocadas por los bajos *incentivos* que proporcionan las entidades para la generación de procesos de innovación pública. El mayor obstáculo se manifiesta por el reducido *acceso y difusión de la información* en la entidad que se refleja en el desconocimiento de la normatividad y procesos de esta.

A su vez, el IBIP trasluce la reducida inversión en *formación de capital humano* de las entidades, así como la falta de implementación de estrategias y/o programas de capacitación continua, asuntos que para la innovación pública desincentivan la generación de esta, que además conjugados con los bajos niveles que presentan en la constitución de planes de *incentivos y titulación* merman el desarrollo de innovación pública al no dotarlo de herramientas ni motivación para fortalecer las etapas de generación de ideas y experimentación de los procesos de innovación pública (ver Ilustración 14).

### Ilustración 14. Subdimensiones que componen incentivos



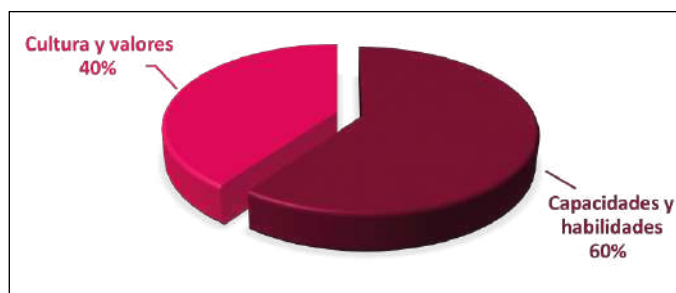
Nota. Elaboración propia.

Este estudio de Barreras a la Innovación Pública en la Región Caribe, además, logró identificar los obstáculos para innovar que se presentan desde un enfoque de funcionarios. En primer lugar, frente a las barreras de primer nivel, se encuentran las que están asociadas a las **bajas capacidades y habilidades de los funcionarios** para generar procesos de innovación y co-creación al interior de las instituciones (ver Ilustración 15). Las primeras están orientadas a las limitaciones mismas que se presentan desde la entidad para gestar nuevas formas de solucionar problemas públicos. Por otro lado, las de



habilidades hacen referencia al grado de conocimiento que los funcionarios manifiestan en términos de innovación, normatividad y algunos otros aspectos.

### Ilustración 15. Barreras a la innovación pública asociada a funcionarios



Nota. Elaboración propia.

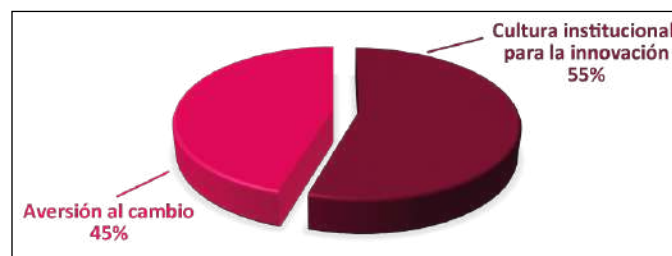
En cuanto a la capacidad que tienen los funcionarios para plantear ideas innovadoras en sus respectivas dependencias, se debe decir que esta es baja. Lo anterior es explicado por varias razones, entre las cuales se encuentra la distancia de los perfiles profesionales con temas de innovación y, como consecuencia, su *autonomía para generar ideas se ve reducida*. Por otro lado, los líderes cuentan con pocas capacidades para gestionar y fomentar la innovación, por tanto, no son capaces de generar vocación innovadora en sus dependencias.

A lo anterior se le suma el poco interés que se percibe en los funcionarios para actualizarse en aspectos normativos y regulatorios en los que se enmarca la innovación. La mayor parte de los trabajadores indicaron que su nivel de actualización en estos aspectos es muy bajo (2 en una escala de 1/10). Como resultado de desconocer las normas, para evitar caer en incumplimientos o faltas, prefieren abstenerse de innovar.

Adicionalmente, los procesos de co-creación se frenan por dos aspectos fundamentales relacionados a las capacidades. En primer lugar, se encuentra la baja participación que tienen los funcionarios en los procesos de innovación que buscan mejoras en las instituciones, y, por ende, si no se logra impulsar esta participación para mejorar internamente, entonces se logrará en una menor medida un interés por innovar con el fin de solucionar problemas públicos. En adición a lo anterior, existe un *bajo nivel para generar trabajo en equipo*, lo que también limita la posibilidad de co-crear, dado que las soluciones son entendidas desde una sola persona.

Al hablar de barreras de segundo nivel se hace referencia a aquellas que están relacionadas con la **poca cultura y valores** sobre innovación en los funcionarios. Esta cultura se puede desglosar en dos subdimensiones, las cuales abarcan a la institución y al individuo. La primera tiene un mayor peso (55% según lo indica la Ilustración 16), pues si desde el entorno institucional no se propician espacios para innovar, el funcionario estará menos motivado a hacerlo. Por su parte, el 45% de los funcionarios manifiestan que la aversión al cambio se constituye como una barrera para innovar.

### Ilustración 16. Subdimensiones que componen cultura y valores



Nota. Elaboración propia.

De manera particular, existe *poca cultura institucional para la innovación*, es decir, los funcionarios califican como baja la capacidad que tienen los líderes de las instituciones para gestionar mecanismos que fomenten la generación, adopción e implementación de innovaciones, y si los líderes no son capaces de propiciar estos espacios, mucho menos lo harán los funcionarios, de manera especial aquellos que se encuentran vinculados a la carrera administrativa.

A esto se le suman los pocos incentivos existentes para gestar innovación y por esta razón los funcionarios no se ven motivados a salir de la zona de confort, es decir, en donde solo se limitan al cumplimiento de sus funciones. A pesar de que los trabajadores indican que tienen un bajo nivel de miedo para expresar ideas innovadoras, estos no se animan a hacerlo debido a que no existen los incentivos suficientes.

Por último, existe un factor determinante que corta los procesos de innovación y co-creación y es la *aversión a los cambios* como se mencionó con anterioridad (ver Ilustración 16). Esta aversión se materializa en formas de proceder rígidas y poca disposición para acceder a nuevos mecanismos para realizar las actividades diarias. Es importante señalar que los funcionarios consideran alto el nivel de limitaciones que les permiten co-crear, por lo tanto, las decisiones y recomendaciones importantes no son analizadas desde diferentes perspectivas al interior de las entidades.

Ahora bien, de acuerdo con los resultados del IBIP para el enfoque de usuarios en la Región Caribe, el indicador es de 38,65%, lo que significa la participación menos relevante respecto a los tres enfoques evaluados (entidad: 46,8%, funcionario: 42,89% y usuario: 38,65%).

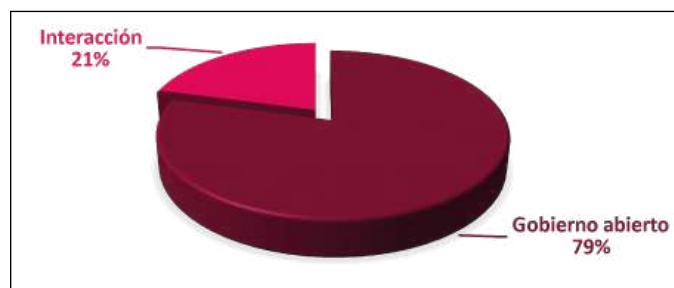
De acuerdo con la metodología utilizada por el estudio, el enfoque de usuario está dividido por dos dimensiones; gobierno abierto e interacción de la institución con el usuario, esta última a su vez contiene dos subdimensiones; *estructura tecnológica y satisfacción al usuario e interacción con la entidad*.

En este enfoque se evalúan las capacidades que tienen las instituciones públicas por medio de sus entidades para relacionarse con los usuarios -que son aquellas personas naturales o jurídicas que se benefician de un servicio público. Allí se va a estimar la satisfacción y eficiencia en la prestación del servicio por parte de las instituciones a sus usuarios. Para este estudio se contó con la participación de 155 usuarios que diligenciaron el instrumento estadístico en toda la región.

La barrera de primer nivel para el enfoque usuario es **gobierno abierto**, son pocas las entidades que tienen una política de gobierno abierto consolidada, lo cual genera *poca inclusión, difusión y acceso a la información* (ver Ilustración 17). En ese sentido, no se proveen los mecanismos de comunicación suficientes para interactuar con los usuarios, propiciando que haya baja participación de estos en los procesos de innovación, ya que son pocas las instituciones públicas territoriales que presentan una información clara, completa y actualizada. Acceder e interactuar con las entidades es complejo. Lo anterior tiene una significancia con relación al aprendizaje que deben tener las entidades a partir del aporte de los ciudadanos; en la medida que los canales de comunicación son poco efectivos, las entidades tendrán menor oportunidad de retroalimentación. La manera en que se genera esta comunicación puede definir circunstancias y mecanismos

para la innovación, los cuales por el momento están poco abiertos.

### Ilustración 17. Barreras a la innovación pública asociada a Usuarios



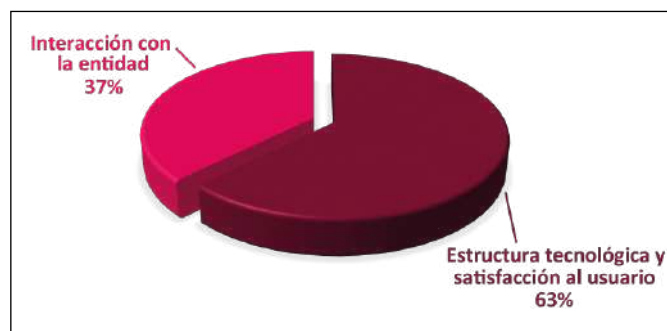
Nota. Elaboración propia

Por otro lado, la barrera **interacción** representa el 21% de las barreras a la innovación pública, y corresponde a la categoría de barreras de segundo nivel. Esta dimensión está conformada por dos subdimensiones. La primera, **estructura tecnológica y satisfacción al usuario**, acá se logró identificar la frecuencia con la que los usuarios utilizan las herramientas de comunicación tecnológica en las instituciones y la disposición que tienen los funcionarios para atender a sus usuarios. Este subdimensión tiene un IBIP de 62,57%, lo que significa que en este subdimensión es donde se concentran las barreras más influyentes de la dimensión interacción en el enfoque usuario para la Región Caribe. Los obstáculos que se perciben como de mayor importancia desde este subdimensión, versan sobre la baja operatividad de las herramientas con que cuenta las instituciones para generar interacción con los usuarios.

La segunda, y última, subdimensión que hace parte de esta barrera es la **interacción con la entidad**, con un IBIP de 37,43%. Con ello se pudo determinar que, para la Región Caribe los usuarios de instituciones públicas en su

mayoría presentan unos bajos niveles de comunicaciones con las diferentes entidades. Esto como consecuencia de las bajas herramientas, especialmente tecnológicas, con que cuentan las entidades públicas en la región, como se pudo establecer en el anterior subdimensión (ver Ilustración 18).

### Ilustración 18. Subdimensiones que componen interacción



Nota. Elaboración propia

En conclusión, desde el enfoque de usuario el mayor obstáculo para la innovación pública en la Región Caribe son las acciones de gobierno abierto, lo que se encuentra caracterizado entre las barreras a la innovación pública de primer nivel. Dichas acciones se refieren a la capacidad que tienen las instituciones públicas para, en cumplimiento de la ley, realizar procesos de difusión y acceso a la información en aras de garantizar transparencia en las instituciones. Esta barrera está alineada con lo señalado en los índices de transparencia y gobierno abierto de la Procuraduría General de la Nación y la sociedad civil, donde la región se ubica en las últimas posiciones en el país. Sin embargo, las áreas encargadas de atención al usuario están prestas a mejorar el relacionamiento de la entidad con el entorno, pero se encuentran supeditadas a las dependencias involucradas en planeación y toma de decisiones, en las que falta

mayor liderazgo y compromiso para impulsar y apoyar procesos de innovación.

Las anteriores barreras se contrastan por lo expuesto por FrancPonti (2013), el cual ratifica que la innovación puede quedar limitada por problemas de base que ni siquiera se perciben,

pero existen un mínimo de cinco grandes barreras: i) La falta de estructuras organizativas favorecedoras de la creatividad; ii) La escasa gestión del conocimiento; iii) La falta de una auténtica política de innovación abierta; iv) Falta de pasión y v) Falta de colaboración; las cuales guardan relación a las encontradas en la realidad regional.

# Recomendaciones de Política Pública

## Ilustración 19. El ciclo de la Innovación Pública



Nota. Elaboración propia.

En la ilustración 19 se representa el ciclo de la innovación pública, que se desarrolla en torno al ecosistema de innovación pública conformado por el sector público, sector privado, sociedad civil, academia y organismos inter-

nacionales. El proceso de innovación pública desde el sector público inicia a partir de la visión que percibe el individuo (funcionario) en el ejercicio de sus funciones, donde se gestan y planean ideas innovadoras, que posterior a un proceso de evaluación y experimentación son ejecutadas en las entidades, generando bienestar a sus usuarios y, por ende, valor público. Producto de esta relación del usuario con la entidad y en la misma dirección con los funcionarios, estos pueden identificar focos, acciones de mejora y aportar a la generación de ideas para la innovación pública. Para todo lo anterior, es clave tener en cuenta que la innovación pública debe ser abierta, por lo que, en el desarrollo de esta, es menester un ecosistema de innovación robusto, donde frecuentemente se haga promoción de la innovación pública para fortalecer la cultura de innovación y los espacios de co-creación en el ecosistema.

En el marco de los resultados del presente estudio, los departamentos en la Región Caribe presentan limitantes para concebir la innovación desde el sector público, es decir que aún se sigue percibiendo esta como una opción que lleva úni-

camente a mejoras en la productividad y la competitividad. En este sentido, el directo beneficiado de las orientaciones que se dan desde la administración pública es el sector privado y en algunos casos la academia, en la medida en que esta se involucra en los procesos de competitividad.

Asimismo, se evidencia un ecosistema de innovación pública débil en la Región Caribe, lo que constituye uno de los grandes retos del Gobierno Nacional y los entes territoriales para avanzar en la consolidación de entidades que encaren los retos públicos bajo otra perspectiva.

En ese sentido, para superar estos retos es necesario que en las instituciones públicas de la región **desarrollen un proceso de apropiación del concepto de innovación pública como una forma de dar respuesta a los problemas públicos**. De esta manera se podrá tener como una política pública la necesidad de incluir la innovación, y aspectos que están ligados a ella como la co-creación, en los procesos públicos. Adicionalmente, es necesario **lograr una articulación real entre sectores** que supere la acostumbrada cooperación interinstitucional para avanzar en el abordaje de problemas públicos de forma cooperativa y bajo esquemas flexibles de apoyo mutuo.

Por su parte, se determinan unas recomendaciones a nivel nacional, regional y departamental teniendo en cuenta lineamientos de política pública en materia de innovación pública, formación y capacitación, y financiación.

## Nivel Nacional

Entendiendo que a nivel nacional se han realizado apuestas estratégicas consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo que le apuntan a la

innovación pública para solucionar los problemas del sector, se hace necesario que desde este nivel se orienten los pasos que actualmente se encuentran dando las regiones y, en el mismo orden, los departamentos. En este sentido se plantean las siguientes recomendaciones:

- Generar **acompañamiento** desde la experiencia que tiene el DNP con el Equipo de Innovación Pública a las entidades a nivel regional y local. De esta manera se podrán clarificar los aspectos normativos y de regulación de la innovación pública y así, las instituciones se sentirán respaldadas en una dinámica que en algunos casos es completamente nueva.
- Definir un **programa de movilidad** desde El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) puede ser determinante para aumentar capacidades, difundir iniciativas e incluso generar intercambios de servidores públicos entre las entidades territoriales fortaleciendo procesos de innovación pública.
- Se debe fortalecer la **destinación de recursos financieros** para la innovación pública y para ello se puede: 1) Establecer destinaciones específicas que involucren la innovación pública dentro de los planes de desarrollo y de acción de las entidades territoriales. 2) Generar un fondo de promoción para la innovación pública que facilite y popularice el desarrollo de propuestas innovadoras provenientes de las entidades públicas o de la sociedad civil. 3) Que entidades como el DNP y Minciencias desarrollen convocatorias públicas para universidades y/o centros de investigación que financien proyectos cuyo objetivo principal sea la solución de retos públicos de país.

- Mejorar la **gestión del conocimiento** a nivel nacional con acciones como la generación de un fondo de experiencias innovadoras, el cual propenda la difusión de lecciones, aciertos y apoye los procesos de experimentación en las entidades territoriales. En este sentido, se facilitará la replicabilidad y escalonamiento de iniciativas potencialmente exitosas. Como resultado de lo anterior, las mejores iniciativas podrán ser financiadas. Además, teniendo este registro se facilita la creación de incentivos como un premio nacional a las entidades innovadoras que interrumpa la cultura de aversión a innovar evidenciada actualmente.
- Generar una **estrategia pedagógica** nacional liderada por las universidades públicas, la ESAP y el DNP que permita la formulación de programas de pregrado o posgrado con enfoque en innovación pública, así como también espacios de formación extra como cátedras especiales orientadas a profundizar en la solución de problemas públicos por medio de la innovación.

## Nivel Regional

Tal como se mencionó con anterioridad, la Región Caribe presenta importantes retos para superar las barreras a la innovación pública. Uno de los más importantes es lograr generar sinergia entre las instituciones departamentales de modo que se genere un efecto convergencia y así los departamentos repliquen las dinámicas innovadoras que otros generan. Por ello, se proponen las siguientes recomendaciones:

- Para lograr una gestión del conocimiento eficiente a nivel región, es necesaria la **creación**

**de un laboratorio regional de innovación pública** que conforme una red de conocimiento desde la cual se estudien y se generen soluciones a los problemas públicos puntuales de cada territorio. En este, deben participar los principales actores del ecosistema de innovación pública. De la misma manera que a nivel nacional, este espacio facilitará la replicabilidad de iniciativas de innovación.

- **Implementar un plan de formación regional** en temas de innovación pública, que potencialice las competencias de estos para gestionar la innovación en las entidades territoriales. Una estrategia puede ser liderar desde el DNP y las gobernaciones, la formulación (para presentar al Órgano Colegiado de Administración y Decisión -OCAD) de proyectos para la formación de funcionarios públicos en innovación pública financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR).
- Para darle una mayor fortaleza a la cultura de innovación, se deben **priorizar en la región escenarios y espacios para la experimentación**, prueba y error, sin que esto genere temores a funcionarios y contratistas públicos; dado el escaso margen de maniobrabilidad administrativa y financiera que tienen.
- Previendo un mejor accionar de la administración pública, todos los departamentos de la región deben **consolidar una política clara y efectiva de gobierno abierto y digital**. Esta permitirá que tengan un mayor alcance, comunicación y aprendizaje a partir de la interacción con usuarios. En esto el diálogo entre el DNP, MinTIC y las entidades territoriales es clave.
- La región debe aumentar su capacidad para generar **cooperación interinstitu-**

cional, para que las acciones que desarrollan las instituciones públicas no se perciban como aisladas en un territorio que ya presenta bastantes heterogeneidades. La articulación de agendas, Comité Universidad Empresa Estado (CUEE), visiones y planes estratégicos deben ser una apuesta regional.

## Nivel Departamental

Entendiendo las dinámicas particulares de cada departamento y que cada uno de ellos se ha desarrollado en distintos niveles la innovación pública, se deben generar recomendaciones puntuales que vayan encaminadas a superar las debilidades existentes.

| Departamento | Recomendaciones   |
|--------------|---|
| Atlántico    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Articular los planes de CTeI para propender el fortalecimiento de las capacidades humanas y tecnológicas de las instituciones públicas, de manera particular en los municipios no capitales.</li> <li>• Enfocar esfuerzos en el crecimiento del sector público, debido a que gran parte de las acciones para innovar se desarrollan desde y para el sector privado.</li> </ul>   |
| Bolívar      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar una estrategia de pedagogía gráfica, de fácil comprensión, que exponga las herramientas con las cuales cuentan las instituciones para hacer innovación pública y así los funcionarios se involucren con mayor frecuencia.</li> <li>• Aprovechar la creación del Centro de Investigación e Innovación para generar espacios de participación ciudadana.</li> </ul>  |
| Cesar        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Potencializar la participación de la sociedad civil en espacios de co-creación.</li> <li>• Actualizar la información disponible para los usuarios en cuanto a las formas de realización de trámites y consultas.</li> <li>• Facilitar los espacios de co-creación al interior de las dependencias de las instituciones.</li> <li>• Darle continuidad a las iniciativas que se discuten en espacios como la Comisión Regional de Competitividad y el CUEE.</li> </ul> |
| Córdoba      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar las áreas de atención al usuario para generar un mayor alcance y establecer procesos de seguimiento a las inquietudes y necesidades de estos.</li> <li>• Implementar el programa de modernización para el gobierno abierto y, dentro de este, la creación del laboratorio para la innovación pública como incubadora del GovTech, liderado por la Alcaldía de Montería.</li> </ul>   |
| La Guajira   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación del Centro de Innovación, Emprendimiento y Desarrollo Social de La Guajira, liderado por la Gobernación departamental y con participación de los alcaldes de los 15 municipios que conforman este departamento.</li> <li>• Involucrar a los usuarios en el desarrollo de procesos o iniciativas de innovación.</li> </ul>   |
| Magdalena    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear una dependencia en las entidades territoriales que se encargue de gestionar las iniciativas innovadoras, en la cual la implementación de las TIC sea un medio para promover la participación ciudadana.</li> </ul>   |
| Sucre        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear un órgano o entidad rectora de orden departamental encargada de liderar los procesos de CTeI y sea un articulador entre el nivel central y las demás entidades.</li> </ul>   |



# Dificultades para el desarrollo del estudio de Innovación Pública

- Limitado acceso a la información de los actores en el territorio, muchos casos donde los directorios de las entidades, publicados en las páginas institucionales, están desactualizados o no existen.
- Resistencia de las entidades, funcionarios y usuarios para responder los instrumentos de captura de información.
- Fue difícil contar con respuestas oportunas por parte de las entidades públicas, de los funcionarios y usuarios al momento de aplicar los instrumentos.
- Falta de liderazgo e interés presentado para sumarse al ejercicio, principalmente por las áreas de planeación de Alcaldías y Gobernaciones.
- La restricción de aislamiento físico por motivo de la Covid-19 impidieron llegar a más entidades públicas, funcionarios y usuarios.
- Importante para próximos estudios, planificar actividades para primer semestre del año, dado que al final las entidades están centradas en rendiciones de cuentas y periodos de cierre fiscal.

# Bibliografía

- Acuña, P. R. (2016). La innovación como proceso y su gestión en la organización: una aplicación para el sector gráfico colombiano. *Suma de Negocios*, 2-6.
- Alcaldía de Cartagena . (12 de Junio de 2020). *Concejo distrital de Cartagena de Indias* . Obtenido de Sitio Web del Concejo distrital de Cartagena de Indias : <https://secureservercdn.net/198.71.233.214/ac4.9db.myftpupload.com/wp-content/uploads/2020/05/PLAN-DE-DESARROLLO-1.pdf>
- Alcaldía de Montería. (2020). *Plan de Desarrollo 2020-2023 Gobierno de la gente*. Montería.
- Álvarez-González, L. I., García-Rodríguez, N., Sanzo-Perez, M. J. y Rey-García, M. (2017). Análisis multidimensional del concepto de innovación social en las organizaciones no lucrativas españolas. Evidencias prácticas. *Revista Española del Tercer Sector*, 36, 23-48.
- Betancur, M. y Reyes, E. (2020). *Análisis de la política pública asociada a la ciencia la tecnología y la innovación Plannacionaldesarrollo20182022 pacto por Colombia pacto por la equidad*. Universidad de La Salle. [https://ciencia.lasalle.edu.co/administración\\_de\\_empresas/2212](https://ciencia.lasalle.edu.co/administración_de_empresas/2212)
- Borins, S. (2006). *The Challenge of Innovating in Government Innovation*. (2ª ed.). University of Toronto.
- Cejudo, G., Dussauge, M. y Michel, C. (2016). *La innovación en el sector público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- CEPAL. (30 de octubre de 2014). *La innovación pública es crucial para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es>
- Cornella, A. (2012). *La solución empieza por co: Hacia la sociedad y la economía de la colaboración*. Infonomía.
- Conejero Paz, E. y Redondo Lebrero, J. C. (2016). La innovación social desde el ámbito público: Conceptos, experiencias y obstáculos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 15, 23-42. <https://doi.org/10.24965/gapp.voi15.10310>
- Consejo Privado de Competitividad . (12 de Noviembre de 2019). *Índice departamental de competitividad*. Obtenido de Compite [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2019/11/CPC\\_IDC\\_2019\\_WEB.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2019/11/CPC_IDC_2019_WEB.pdf)
- CURE, C. M. (2016). Biblioteca Universidad Tecnológica de Bolívar. Obtenido de Repositorio UTB <https://biblioteca.utb.edu.co/notas/tesis/0070436.pdf>
- Ley 1951 de 2019. Por la cual crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial de la República de Colombia.

- DANE. (2018). *Censo nacional*. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística - Información para todos: <https://www.dane.gov.co/>
- DANE. (25 de Septiembre de 2020). *Cuentas departamentales Producto Interno Bruto por departamento 2019 preliminar*. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística - Información para todos: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B\\_2015/Bol\\_dptal\\_2019preliminar.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2015/Bol_dptal_2019preliminar.pdf)
- DANE. (25 de Noviembre de 2020). Estadísticas de la Sociedad, Encuesta de calidad de vida. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística - Información para todos: <https://www.dane.gov.co/>
- Decreto 179 (2020). *Por el cual se ajusta la organización y funcionamiento de la CRCI del departamento de La Guajira*. Recuperado de: <https://www.laguajira.gov.co/web/attachments/article/6263/Decreto%20179%20de%202020.pdf>
- DNP. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. Bogotá.
- DNP, D. N. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. En D. N. Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. (pp. 555 - 571). Bogotá.
- DNP, CAF, y Medina, C. (2019). *Diagnóstico y recomendaciones para fortalecer el espacio GovTech en el ecosistema de innovación pública colombiano*.
- DNP, Equipo de Innovación Pública y Plaza Consulting. (2020). *Informe de Barreras a la Innovación Pública*. Bogotá, Colombia.
- DNP y Gobernación del Cesar (2011). *Visión Cesar Caribe 2032: Un departamento en crecimiento generando bienestar*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/VISION%20CESAR.pdf>
- DNP. y OCyT. (2019). Índice Departamental de Innovación para Colombia, (IDIC).
- Drucker, P. (2008). *La disciplina de la innovación*. Ricardo Villafaña Figueroa, Innovación Empresarial.
- Escobar, J. F., Cárdenas, M. F. y Bedoya, I. B. (2017). De los sistemas a los ecosistemas de innovación. *Espacios*, 38(34).
- Eurostat, O. (2007). *Manual de Oslo*. MADRID: Comunidad de Madrid, Consejería de Educación, Dirección General de Universidades e Investigación.
- FrancPonti (2013). *Barreras a la innovación*. Conferencia en la AMBA (Association of MBA's). Varsovia. <https://www.francponti.com/barreras-a-la-innovacion/>.
- Gaete Quezada, R., Acevedo Muñoz, S., Carmona Robles, G. y Palta Layana, O. (2019). *Generando buenas prácticas de innovación pública desde las Regiones: "Piensa con I."* *Innovar*, 29(74), 147-159. <https://doi.org/10.15446/innovar.v29n74.82095>
- Gobernación de Bolívar (2020). *Plan de Desarrollo Departamental 2020 - 2023 Bolívar Primero*. Recuperado de <https://www.asambleadebolivar.gov.co/sites/default/files/proyecto-ordenanza-plan-desarrollo-bolivar-2020-2023.pdf>
- Gobernación de Córdoba (2020). *Plan de Desarrollo Departamental 2020 - 2023 Ahora le Toca a Córdoba: Oportunidades, Bienestar y Seguridad*. Recuperado de [https://gobcordoba.micolombiadigital.gov.co/sites/gobcordoba/content/files/000057/2828\\_ordenanza-0009-plan-desarrollo-departamental--20202023--ahora-le-toca-a-cordoba--web.pdf](https://gobcordoba.micolombiadigital.gov.co/sites/gobcordoba/content/files/000057/2828_ordenanza-0009-plan-desarrollo-departamental--20202023--ahora-le-toca-a-cordoba--web.pdf)
- Gobernación de Sucre (2020). *Plan de Desarrollo 2020 - 2023 Sucre Diferente*.
- Gobernación de La Guajira (2020). *Plan de Desarrollo Departamental Unidos por el Cambio 2020 - 2023*. Recuperado de [https://laguajira.gov.co/web/attachments/article/6157/Paln%20de%20Desarrollo\\_compressed.pdf](https://laguajira.gov.co/web/attachments/article/6157/Paln%20de%20Desarrollo_compressed.pdf)

- Gobernación del Atlántico (2020). Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023 *Atlántico para la Gente*. Recuperado de [https://www.atlantico.gov.co/images/stories/plan\\_desarrollo/PlanDesarrollo\\_2020-2023-Definitivo-AI.pdf](https://www.atlantico.gov.co/images/stories/plan_desarrollo/PlanDesarrollo_2020-2023-Definitivo-AI.pdf)
- Gobernación del Cesar (2020). *Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023 Lo Hacemos Mejor*. Recuperado de <http://cesar.gov.co/d/index.php/es/menvertplpla/menvertplandes>
- Gobernación del Magdalena. (2012). Ordenanza del 06 de agosto de 2012.
- Gobernación del Magdalena y Colciencias (2013). Plan Estratégico Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación del Magdalena 2013-2023. Recuperado de <https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/pedcti-magdalena.pdf>
- INAP. (2018). La Innovación en el Sector Público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas. In *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53(9).
- Laboratorio de Gobierno. (2020). *Documento metodológico del Índice de Innovación Pública*.
- López Egaña, J. F. (2019). *Diagnóstico del ecosistema de innovación pública colombiano y recomendaciones para potenciar la estrategia de innovación pública de Colombia*.
- Lorenzo, C. R. (2006). *Contribución sobre los paradigmas de investigación*. *Educação*, 31(1), 11-22.
- Luna, A. y Unceta, A. (2017). De la Innovación Social a la Innovación Pública: Un marco para la reflexión en la reforma de las políticas públicas. *Revista Española del Tercer Sector*, 36, 123-138.
- Ministerio de Educación Nacional, Departamento Administrativo De Ciencia, Tecnología e Innovación, COLCIENCIAS, Ministerio de Educación Nacional. (2015). Convocatoria para programas de investigación en innovación educativa con uso de TIC ejecutados por los Centros de Innovación Educativa Regional CIER. [https://minciencias.gov.co/convocatorias/investigacion/convocato-](https://minciencias.gov.co/convocatorias/investigacion/convocatoria-para-programas-investigacion-en-innovacion-educativa-con)
- [ria-para-programas-investigacion-en-innovacion-educativa-con](https://minciencias.gov.co/convocatorias/investigacion/convocatoria-para-programas-investigacion-en-innovacion-educativa-con)
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia. (2019, 8 de noviembre). *Política nacional para la transformación digital e inteligencia artificial*. (Documento CONPES 3975). DNP. [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-107147\\_recurso\\_1.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-107147_recurso_1.pdf)
- Navarro, F. M. (2017). Innovación Pública en América Latina: Conceptos, experiencias exitosas, desafíos y obstáculos. *Revista de Gestión Pública*, 6(1), 5-18.
- OECD. (2015). *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting and agenda for action*.
- OECD. (2017). *Fostering Innovation in the Public Sector*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264270879-en>.
- OCyT. (2019). Observatorio de ciencia y tecnología. Obtenido de Informe de Indicadores de ciencia y tecnología: <https://ocyt.org.co/InformeIndicadores2019/indicadores-2019.pdf>
- Palacio, J. (2015, septiembre 3). ¿Qué es la innovación? [Mensaje en un blog]. Red de agentes para la innovación. <https://www.eoi.es/blogs/redinnovacionEOI/2015/09/03/que-es-la-innovacion/>
- PGN. (2016). Procuraduría General de la nación (PGN). Obtenido de Sitio Web Procuraduría General de la Nación: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/7\\_%20IGA%20publicaci%C3%B3n%202016%20-%202017%20PPT\(7\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/7_%20IGA%20publicaci%C3%B3n%202016%20-%202017%20PPT(7).pdf)
- Pollitt, C. (2011). Innovación en el sector público: una descripción general introductoria. En *Innovación en el sector público* (págs. 35-43). Palgrave Macmillan, Londres.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2012). Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 19, 5-50. <https://doi.org/10.5354/0717-6759.2012.21177>

Schumpeter, J. (1978). *Teoría del Desarrollo Económico*. (5ta edición). Fondo de Cultura Económica.

Sistema General de Regalías. (2015). Órgano colegiado de administración y decisión del fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías. [https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/reportes/acuerdo\\_77\\_2019.pdf](https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/reportes/acuerdo_77_2019.pdf) (Consultado el 29 de septiembre de 2020).

SITEAL. (2020). *Lineamientos de política para el desarrollo e impulso del comercio electrónico en Colombia* (Documento Conpes 3620/09). SITEAL/TIC. <http://www.tic.siteal.iipe.unesco.org/normativa/1666/documento-conpes-no-362009-lineamientos-de-politica-para-el-desarrollo-e-impulso-del> (consultado 29 de septiembre de 2020).

Transparencia por Colombia. (2016). Índice de Transparencia Departamental ITEP. Obtenido de <https://indicedetransparencia.org.co/>

Universidad Nacional del Rosario. (2020). Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública. In *RedInnolabs*.

Vallejo Zamudio, L.E. (2019). El plan nacional de desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. *Apuntes del Cenes*, 38(66), 12 - 14.

Veeduría Distrital. (2019). *Metodología Aplicación del Índice de Innovación Pública*.

## Anexos

(Anexo A). Referentes Metodológicos

(Anexo B). Matriz del IBIP con conceptos y definiciones de Dimensiones, Subdimensiones e Indicadores.

(Anexo C). Método para seleccionar municipios no capitales

(Anexo D). Instrumentos para la recolección de información

(Anexo E). Definición del Ecosistema de Innovación Pública en la Región Caribe

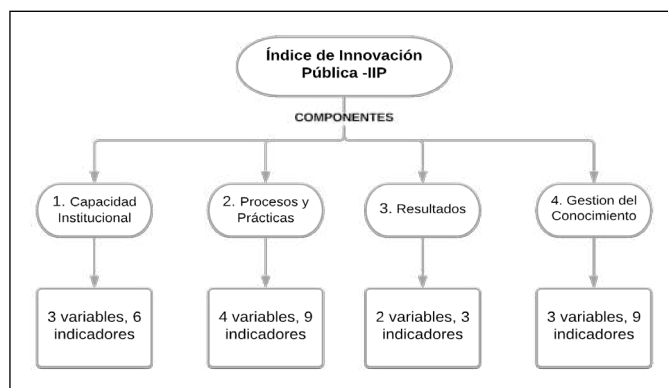
(Anexo F). Enfoque para la sistematización y priorización de casos de estudios y/o iniciativas de innovación pública en la Región Caribe

(Anexo G). Resultados IBIP

## Anexo A. Referentes Metodológicos

La Veeduría Distrital (2019) propuso un Índice de Innovación Pública (IIP), que consta de cuatro componentes, de los cuales cada uno se divide en variables calculadas por indicadores. Cada indicador posee preguntas relacionadas y, en algunos casos, en función de las respuestas, se activan otras subpreguntas para complementar la información relacionada con la reacción inicial (ver Ilustración 1).

### Ilustración 1. Estructura general índice de Innovación Pública



Nota. Elaborado con base al Informe de resultados de la primera aplicación del Índice de Innovación Pública (IIP), Veeduría Distrital (2019).

En ese estudio se plantearon las condiciones necesarias para la implementación de la propuesta metodológica del IIP, con el objetivo de asegurar que la herramienta tuviese el impacto deseado, por lo cual, destacan aspectos fundamentales que se requirieron para tal efecto como: un equipo interdisciplinario, trabajar con los enlaces en las oficinas de planificación y por último, pero no menos importante, los referentes metodológicos relacionados con mediciones de la innovación en el sector público.

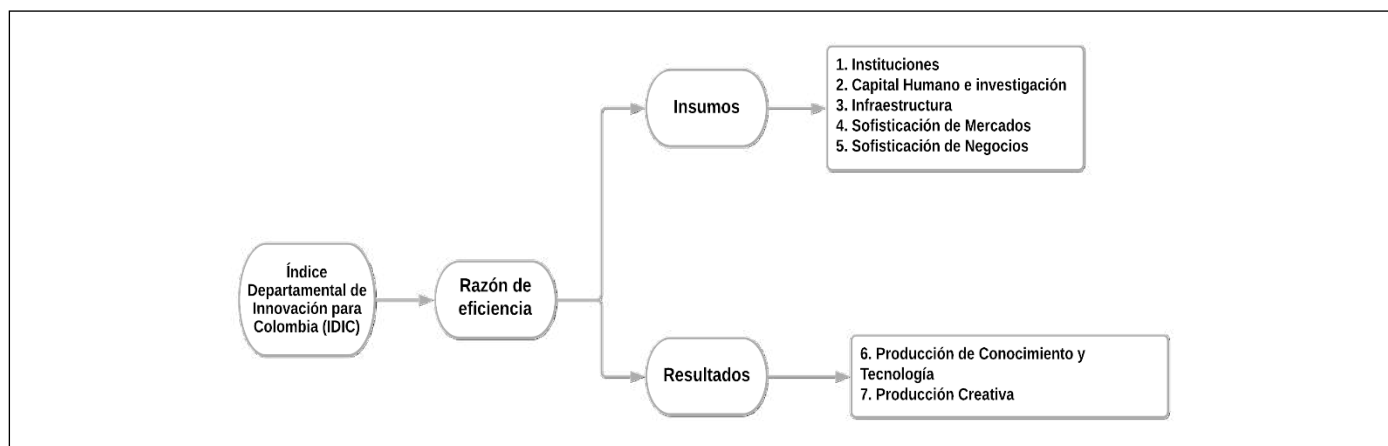
La metodología utilizada para la aplicación del IIP por parte de la Veeduría Distrital (2019) fue un instrumento que consistió en, ese momento y permitirá en futuros estudios, conocer el estado de la innovación *dentro* del sector público.

En otro caso, el DNP y OCyT (2019) adoptan el Global Innovation Index (GII) y los parámetros

planteados por la OCDE (2008) para determinar la estructura del Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC), que se compone de *siete pilares*, que a su vez se dividen en *subpilares* y estos últimos en *indicadores* (ver Ilustración 2).

Por ende, los pilares fueron divididos en dos grupos; Insumos y Resultados, para calcular la razón de eficiencia de los elementos actuales en los sistemas de innovación regionales IDIC (2019). El objetivo del IDIC (2019) consistió en medir de forma comparativa la capacidad y las condiciones del sistema de innovación del sector público a nivel nacional por medio de la división de los subíndices de resultados e insumo, lo que ayudó a determinar la asimetría entre departamentos, permitiendo la identificación de las ventajas del sector y las oportunidades de mejora.

## Ilustración 2. Estructura general Índice Departamental de Innovación para Colombia



Nota. Elaborado con base al Informe Índice Departamental de Innovación para Colombia -IDIC (2019).

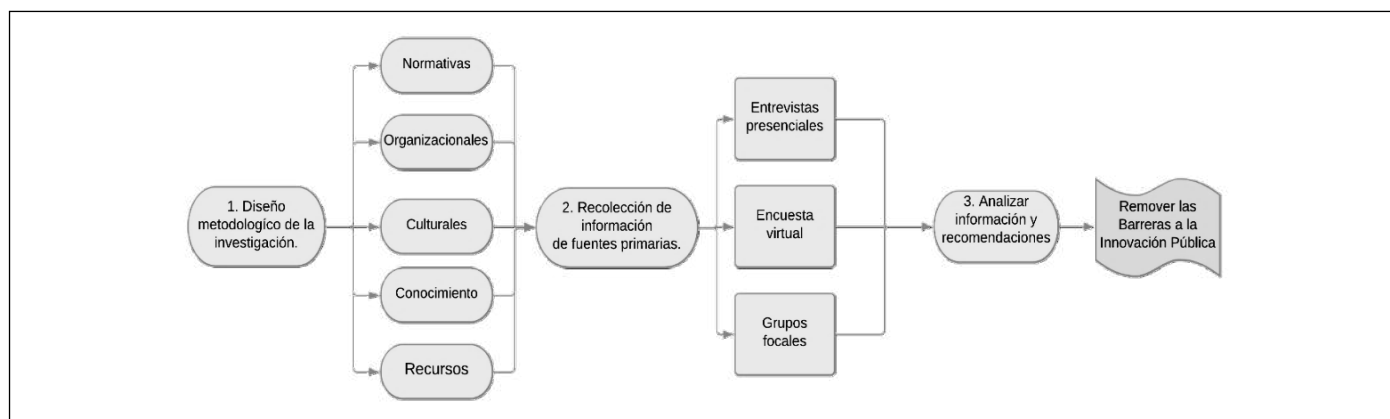
En otra investigación, el Departamento Nacional de Planeación, Equipo de Innovación Pública y Plaza Consulting (2020), dividen su estudio en tres etapas; la primera consistió en la definición de lo que se entiende por barreras

a la innovación, mediante un sondeo de información secundaria, que les permitió identificar las cinco tipologías de barreras a la innovación pública. La segunda etapa, consistió en la recolección de información por medio de fuentes

primarias, donde se consultó a 506 personas, distributivamente mediante entrevistas presenciales, encuestas virtuales y grupos focales. La tercera, y última etapa, radicó en el análisis de los datos recolectados, esto para la for-

mulación de recomendaciones para remover las barreras ya definidas, teniendo en cuenta los actores fundamentales que harían posible su adecuada implementación y misionalidad (ver Ilustración 3).

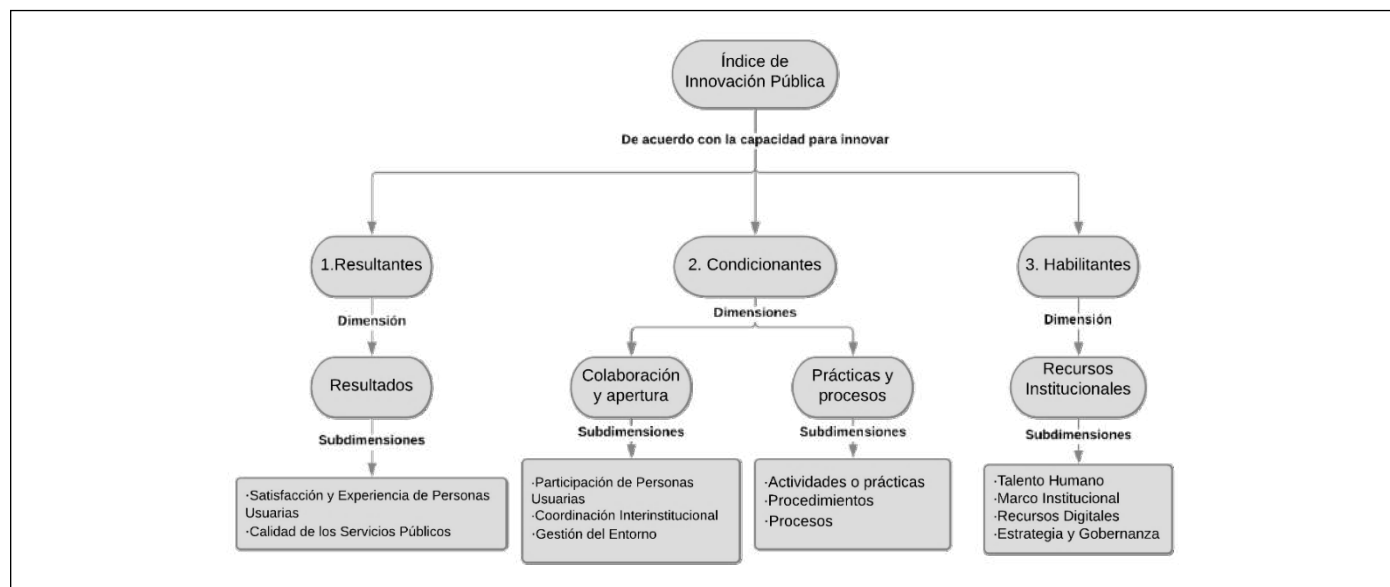
### Ilustración 3. Barreras a la Innovación Pública



Nota. Elaborado con base al Informe de barreras a la innovación pública, DNP, EiP y Plaza Consulting (2020).

Por último, el Laboratorio de Gobierno (2020) plantea un índice para medir la innovación en el sector público que consta de cuatro dimensiones clasificadas de acuerdo con la capacidad de innovar, divididas en subdimensiones (ver Ilustración 4).

### Ilustración 4. Estructura general Índice de Innovación Pública



Nota. Elaborado con base al documento metodológico del Índice de Innovación Pública (Laboratorio de Gobierno 2020).

El objetivo del IIP era medir la capacidad de generar ideas, procesos, productos o servicios nuevos o mejorados a través de la co-creación entre diferentes participantes, que con estas ideas, procesos, productos o servicios puedan generar un impacto positivo en las necesidades y expectativas de las personas que contribuyan

a cambios de la gestión pública (Laboratorio de Gobierno, 2020).

En este sentido, medir la innovación pública permite identificar la capacidad y condiciones que presentan los sistemas de innovación dentro del sector público.

## Anexo B. Matriz IBIP con conceptos y definiciones de Dimensiones, Subdimensiones e Indicadores

| DEF. CONCEPTUAL   | DEF. OPERACIONAL  | ENFOQUE   | DIMENSION  | SUBDIMENSION  | INDICADOR   | PREGUNTA  |   |  |
|---|---|---|--|---|---|---|---|--|
| <p>De acuerdo con el Decreto 2018 de 2018 y el DP 0020 los aspectos culturales, organizacionales, operacionales, de conocimiento y de recursos que obstaculizan la implementación de la innovación pública son impedimentos que retrasan la adopción e implementación de innovaciones con el fin de dar respuesta a los usuarios.</p> | <p>Son los aspectos culturales, organizacionales, operacionales, de conocimiento y de recursos que obstaculizan la implementación de la innovación pública son impedimentos que retrasan la adopción e implementación de innovaciones con el fin de dar respuesta a los usuarios.</p> | ENTIDAD   | Capacidad Institucional  | Capacidades Técnicas  | Número de Faltas disciplinarias a la entidad.   | ¿Cuántas faltas disciplinarias generadas por el incumplimiento de la normatividad para innovar se identificaron en el año anterior? |   |  |
|   |   |   |  | Número de canales de atención al usuario                                      | ¿Cuántos canales de atención al usuario tiene la entidad?   |   |   |  |
|   |   |   |  | Número de quejas recibidas  | ¿Cuántas quejas de usuarios recibió la entidad el año anterior?   |   |   |  |
|   |   |   |  | No. de propuestas nuevas implementadas.                                       | ¿Cuántas propuestas innovadoras fueron implementadas en la entidad en el año anterior?  |   |   |  |
|   |   |   |  | Número de propuestas y/o Proyectos formulados                                 | ¿Cuántas propuestas y/o proyectos de innovación se han formulado en la entidad en el año anterior?  |   |   |  |
|   |   |   |  | Número de programas y/o proyectos interinstitucionales                        | ¿Cuántos proyectos, programas e iniciativas de innovación fueron desarrollados con otras entidades en el año anterior? ¿Su nivel de eficiencia en la inversión de recursos?   |   |   |  |
|   |   |   |  | Número de dependencias institucionales dedicadas a innovación                 | ¿Cuántas dependencias de toma de decisiones que inciden de manera recurrente en procesos de innovación existen en la entidad?   |   |   |  |
|   |   |   |  | Nivel de Ocupación Creativa en la entidad                                     | ¿Cuál es el nivel de generación de espacios para la co-creación en la entidad?  |   |   |  |
|   |   |   |  | Nivel de eficiencia en la inversión de recursos.                              | ¿Cuál es el nivel de eficiencia en el uso de los recursos destinados para innovación?   |   |   |  |
|   |   |   |  | Nivel de transparencia en la inversión de recursos de innovación              | ¿Cuál es el nivel de transparencia en la inversión de recursos en innovación?   |   |   |  |
|   |   |   |  | Nivel de capacidad para la cooperación interinstitucional                     | ¿Cuál es el nivel de capacidad de la entidad para la cooperación interinstitucional en materia de innovación pública?   |   |   |  |
|   |   |   |  | Número de Políticas de Innovación de las Organizaciones                       | ¿Cuántas políticas generadoras de innovación se aplican en la entidad?  |   |   |  |
|   |   |   |  | Nuevos Procedimientos y/o Actualizaciones o Servicios en innovación           | ¿Cuántos procedimientos y/o actualizaciones de servicios en innovación se han implementado en la entidad en el año anterior?  |   |   |  |
|   |   |   |  | Número de patentes registradas.   | ¿Cuántas patentes han sido registradas por la entidad?  |   |   |  |
|   |   |   |  | Porcentaje del presupuesto para inversión en innovación                       | ¿Qué porcentaje del presupuesto fue destinado para la inversión en innovación en el año anterior?   |   |   |  |
|   |   | Porcentaje del presupuesto destinado a proyectos interinstitucional | ¿Qué porcentaje del presupuesto de la entidad fue destinado a proyectos de innovación interinstitucional en el año anterior? |   |   |   |   |  |
|   |   | Atención al usuario   | Número de funcionarios en el canal de atención.  | ¿Cuántos funcionarios prestan servicios en el área de atención al usuario?    |   |   |   |  |
|   |   | Número de plataformas digitales                                     | ¿Cuántas plataformas digitales tiene la entidad?   |   |   |   |   |  |
|   |   | Número de licitaciones en temas de innovación                       | ¿Cuántas licitas se otorgaron en el año anterior para asuntos de innovación?   |   |   |   |   |  |
|   |   | Número de convenios de cooperación interinstitucional               | ¿Cuántos convenios de cooperación en innovación suscribió con otras entidades del sector público en el año anterior?         |   |   |   |   |  |
|   |   | Número de funcionarios salientes                                    | ¿Cuántos funcionarios ha enviado la entidad a otras instituciones del sector público por concepto de interchanges?           |   |   |   |   |  |
|   |   | FUNCIONARIOS  | <p>Capacidades y habilidades</p>   | <p>Normatividad y regulación</p>  | <p>Flexibilidad operacional</p>   | Nivel de rotación de los funcionarios entre dependencias  | ¿Cuál es el nivel de rotación de funcionarios en puestos de trabajo en la entidad?  |  |
|   |   |   |  |   |   | Porcentaje de servicios disponibles en línea  | ¿Cuál es el porcentaje de servicios disponibles en línea?   |  |
|   |   |   |  |   |   | Nivel de rotación del Talento Humano entre instituciones  | ¿Cuál es el nivel de rotación del talento humano entre instituciones públicas?  |  |
|   |   |   |  |   |   | Porcentaje de funcionarios con especialización  | ¿Cuál es el porcentaje de funcionarios (de planta y contratistas) con especialización que desarrollan actividades misionales en la entidad? |  |
|   |   |   |  |   |   | Nivel de Flexibilidad de las Leyes y Regulaciones para la implementación de procesos.   | ¿Cuál es el nivel de flexibilidad en la organización en cuanto a normas y regulaciones para innovar?  |  |
|   |   |   |  |   |   | Normalidad  | Número de irregularidades normativas  | ¿Cuántas irregularidades normativas en la implementación de acciones innovadoras se han identificado en el año anterior? |
|   |   |   |  |   |   | Formación de capital humano   | Número de planes de formación continuada.   | ¿Cuántos planes de capacitación en innovación pública tiene la entidad?  |
|   |   |   |  |   |   | Porcentaje del presupuesto para formación   | ¿Qué porcentaje del presupuesto fue destinado para la formación continua en el año anterior?  |  |
|   |   |   |  |   |   | Incentivos  | No. de incentivos a la innovación.  | ¿Cuántos incentivos se entregaron en la entidad el año anterior para promover espacios de innovación?                    |
| Porcentaje de funcionarios con maestría   | ¿Cuál es el porcentaje de funcionarios (de planta y contratistas) con maestría que desarrollan actividades misionales en la entidad?  |   |  |   |   |   |   |  |
| Porcentaje de funcionarios con doctorado  | ¿Cuál es el porcentaje de funcionarios (de planta y contratistas) con doctorado que desarrollan actividades misionales en la entidad?   |   |  |   |   |   |   |  |
| Acceso y difusión de la información   | Nivel de acceso y difusión de la información  |   |  |   |   | ¿Cuál es el nivel de acceso y difusión de la información en la entidad?   |   |  |
| Nivel mentalidad innovadora   | ¿Cuál es su nivel para plantear ideas innovadoras al interior de la entidad?  |   |  |   |   |   |   |  |
| Nivel de autonomía  | ¿Cuál es su nivel de autonomía para innovar al interior de la entidad?  |   |  |   |   |   |   |  |
| Nivel de trabajo en Equipo  | ¿Cuál considera usted que es su nivel de trabajo en equipo para generar procesos de innovación en la entidad?   |   |  |   |   |   |   |  |
| Nivel de formación para innovar   | ¿Cómo califica su nivel de formación respecto a la generación de innovación?  |   |  |   |   |   |   |  |
| Nivel de aprovechamiento de los recursos  | ¿Cuál considera usted es su nivel de aprovechamiento de los recursos para la innovación?  |   |  |   |   |   |   |  |
| Nivel de Participación Activa en los Procesos   | ¿Cuál es su nivel de participación en los procesos de innovación que logran mejoras en la organización?   |   |  |   |   |   |   |  |
| Nivel de actualización en el conocimiento del marco normativo y regulatorio.  | ¿Cuál es su nivel de actualización sobre el marco normativo y regulatorio para la innovación?   |   |  |   |   |   |   |  |
| USUARIOS  | <p>Cultura y valores</p>  | <p>Aversión al cambio</p>   | <p>Gobierno abierto</p>  | Nivel de capacidad de gestión de los líderes en proyectos de innovación.      | ¿Cuál considera usted que es el nivel de capacidad de los líderes de la organización en la gestión de mecanismos para fomentar la generación, adopción e implementación de innovaciones?                                    |   |   |  |
|   |   |   |  | Nivel de incentivos por gestionar procesos de innovación.                     | ¿Cuál considera usted que es el nivel de incentivos para el fomento de espacios de innovación?  |   |   |  |
|   |   |   |  | Número de percepción sobre la eficiencia del personal contratado en año 2019. | ¿En qué nivel considera usted que los perfiles de personal contratado por la entidad impulsan los procesos de innovación?   |   |   |  |
|   |   |   |  | Nivel de miedo a expresar ideas   | ¿Cuál es su nivel de miedo para expresar ideas que promuevan la innovación?   |   |   |  |
|   |   |   |  | Nivel de miedo al Cambio  | ¿Cuál es su nivel de miedo a los cambios organizacionales que implemente la entidad?  |   |   |  |
|   |   |   |  | Nivel de limitación para co-crear.  | ¿Cuál considera usted es el nivel de limitaciones para gestar procesos de co-creación en la entidad?  |   |   |  |
|   |   |   |  | Nivel de capacidad de comunicación.   | ¿En qué nivel considera usted que la entidad provee los mecanismos de comunicación suficientes para interactuar con los usuarios?   |   |   |  |
|   |   |   |  | Nivel de aceptación a la opinión ciudadana                                    | ¿En qué nivel considera usted que la Institución tiene en cuenta la opinión de la ciudadanía para generar procesos de innovación pública?   |   |   |  |
|   |   |   |  | Nivel de atención con enfoque diferencial                                     | ¿En qué nivel considera usted que la entidad atiende de manera inclusiva y equitativa las necesidades y requerimientos de grupos poblacionales específicos (L. Grupos étnicos, población en estado de discapacidad, LGBTI)? |   |   |  |
|   |   |   |  | Nivel de participación de los usuarios  | ¿En qué nivel considera usted que la entidad permite la participación de los usuarios en los procesos de innovación?  |   |   |  |
|   |   |   |  | Nivel de capacidad de comunicación.   | ¿En qué nivel considera usted que las instituciones públicas territoriales proveen los mecanismos de comunicación suficientes para interactuar con los usuarios?  |   |   |  |
|   |   |   |  | Nivel de gestión de la información  | ¿En qué nivel considera que la institución de información clara, completa y actualizada?  |   |   |  |
|   |   |   |  | Condiciones Institucionales para Innovar                                      | ¿Qué nivel de capacidad instalada en personal y equipo para llevar a cabo procesos de innovación percibe dentro de la entidad?  |   |   |  |
|   |   |   |  | Nivel de funcionalidad de plataformas digitales innovadoras                   | ¿Cuál nivel de funcionalidad percibe de las plataformas digitales de la entidad?  |   |   |  |
|   |   |   |  | Nivel de agilidad y rapidez   | ¿Cuál considera que es el nivel de oportunidad (en los servicios) de la entidad para responder a los requerimientos de los usuarios?  |   |   |  |
| Interacción   | <p>Estructura tecnológica y satisfacción al usuario</p>   | <p>Interacción con la entidad</p>                                   | <p>De la siguiente barrera a la innovación en el sector público, ¿cuál considera usted más relevante:</p>                    | Nivel de uso de plataformas digitales innovadoras.                            | ¿En qué nivel hace uso de las plataformas digitales disponibles por la entidad?   |   |   |  |
|   |   |   |  | Nivel de actitud y disposición  | ¿Cuál considera que es el nivel de actitud y disposición de los funcionarios de la entidad para atender a los usuarios?   |   |   |  |
|   |   |   |  | Nivel de satisfacción del servicio al usuario                                 | ¿Cuál es el nivel de satisfacción del servicio recibido en la entidad?  |   |   |  |
|   |   |   |  | Número de solicitudes realizadas  | ¿Cuántas solicitudes ha realizado la entidad?   |   |   |  |
|   |   |   |  | Número de uso de PQRS en función de adoptar cambios                           | ¿Cuántos PQRS realizó a la entidad el año anterior?   |   |   |  |

Nota. Elaboración Propia.



## Anexo C. Método para seleccionar municipios no capitales

Para determinar que municipios no capitales se tomarán para el Estudio de Barreras a la Innovación Pública en la Región Caribe, se tendrá en cuenta como se desempeñaron esos municipios por departamento, de acuerdo con la eficacia en el cumplimiento de metas de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Cabe destacar, que uno de los factores claves para tomar la **Medición de Desempeño Municipal (MDM)** como herramienta para definir el criterio de selección de los municipios no capitales, es que dentro de uno de sus componentes, para ser más exactos el de gestión, se mide como las entidades territoriales de estos municipios movilizan y ejecutan recursos propios, además como están en materia de gobierno abierto y transparencia, donde se evalúa la organización de la información, la rendición de cuentas y la atención al ciudadano.

### Índice de Medición de Desempeño Municipal (MDM)

Según (DNP, 2018) el propósito de la MDM es medir el desempeño de las entidades territoriales, teniendo en cuenta las condiciones iniciales del municipio, la capacidad de gestionar y producir resultados de desarrollo, como medio para fortalecer las capacidades territoriales e inversión para lograr resultados.

Es por esto, por lo que la MDM consta de dos componentes y una categoría de agrupación. El primer enfoque es la gestión, donde se incluyen las acciones y decisiones que toman los departamentos administrativos locales para

transformar los recursos en un mayor bienestar y desarrollo de la población; el segundo es la parte de resultados, que mide los elementos constitutivos del bienestar de la población. Por su parte, la categoría municipios agrupa ciertos municipios con determinadas características, como las capacidades iniciales, que comprueban su capacidad de gestión y obtención de resultados (ver Ilustración 1).

## Ilustración 1. Estructura de la Medición de Desempeño Municipal MDP

| CAPACIDADES INICIALES   | GESTIÓN   | RESULTADOS  |
|---|---|---|
| <b>Económicas (33,3%)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Densidad empresarial.</li> <li>Valor agregado (promedio 4 años).</li> </ul>  | <b>Movilización de recursos propios (25%)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tributario + no tributario – Recaudado por instrumentos de OT (per cápita).</li> <li>Recaudo por instrumentos de OT (per cápita).</li> <li>Participación de los recursos propios en la inversión.</li> </ul> | <b>Educación (25%)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Cobertura de educación media.</li> <li>Pruebas SABER 11 matemáticas y lenguaje.</li> <li>Cobertura de transición.</li> </ul>                                    |
| <b>Urbana (39,3%)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tamaño de la población.</li> <li>% de población en cabecera.</li> <li>Densidad poblacional.</li> <li>Pertenencia al SC (Economías de aglomeración).</li> </ul> | <b>Ejecución de recursos (25%)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ejecución Sistema General de Participaciones.</li> <li>Ejecución de recursos propios.</li> <li>Ejecución otras fuentes.</li> </ul>  | <b>Salud (25%)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mortalidad infantil.</li> <li>Cobertura de vacunación pentavalente.</li> <li>Cobertura de salud</li> </ul>  |
| <b>Recursos (39,3%)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ingresos tributarios y no tributarios per cápita (promedio 4 años).</li> </ul>   | <b>Gobierno abierto y transparencia (25%)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Cumplimiento en el plazo inicial de los proyectos (SGR).</li> <li>Organización de la información.</li> <li>Rendición de cuentas</li> <li>Atención al ciudadano</li> </ul>                                    | <b>Servicios públicos (25)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Cobertura de energía rural</li> <li>Penetración de internet</li> <li>Cobertura de acueductos y alcantarillado</li> </ul>                                |
| <b>GRUPOS</b> <p>C: Grupo de las 13 ciudades principales.</p> <p>G1 Municipios con mayores dotaciones iniciales</p> <p>G2</p> <p>G3</p> <p>G4</p> <p>G5 Municipios con menores dotaciones iniciales</p>                     | <b>Gestión de Instrumentos de Ordenamiento Territorial (25%)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Recaudo predial efectivo.</li> <li>Uso instrumentos de recaudo de Ordenamiento Territorial.</li> </ul>  | <b>Seguridad y convivencia (25%)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hurtos por 10.000 habitantes</li> <li>Homicidios por 10.000 habitantes</li> <li>Casos de violencia intrafamiliar por 10.000 habitantes</li> </ul> |
| <b>GRUPOS COMPARABLES</b>   | <b>COMPONENTES</b>  |   |

Nota. Tomada del Informe de resultados: Medición del Desempeño Municipal, 2018.

### Selección de municipios

**Primera fase:** En primera medida para el proceso de selección se tomaron los datos de los resultados de MDM del 2018 y se filtraron hasta obtener los municipios de los departamentos de la Región Caribe.

**Segunda fase:** Una vez obtenidos estos datos, se clasificaron por departamentos y se proce-

dió a calcular la media departamental de desempeño municipal, que sirvió como guía para establecer que los tres primeros municipios no capitales con desempeño municipal menor que la media departamental serían posibles objetos de estudio (Ver Tabla 1).

Principalmente se tenía pensado escoger los municipios no capitales más rezagados, pero esto sesgaría el ejercicio y los datos no serían muy confiables debido a la diferencia significativa que existe entre los municipios capitales y los más rezagados en materia de capacidades, gestión y resultados.

**Tabla 1. Municipios no capitales de posible selección para el Estudio de Barreras a la Innovación Pública**

| Departamento | Municipios no Capitales |
|--------------|-------------------------|
| Atlántico    | Palmar De Varela        |
|              | Santo Tomás             |
|              | Baranoa                 |
| Bolívar      | San Jacinto             |
|              | Pinillos                |
|              | El Peñón                |
| Cesar        | Tamalameque             |
|              | El Copey                |
|              | Aguachica               |
| Córdoba      | Cotorra                 |
|              | San Andrés de Sotavento |
|              | Moñitos                 |

| Departamento | Municipios no Capitales |
|--------------|-------------------------|
| La Guajira   | Maicao                  |
|              | San Juan Del César.     |
|              | Dibulla                 |
| Magdalena    | El Banco                |
|              | El Piñón                |
|              | Pueblo Viejo            |
| Sucre        | Chalán                  |
|              | San Juan Betulia        |
|              | San Pedro               |

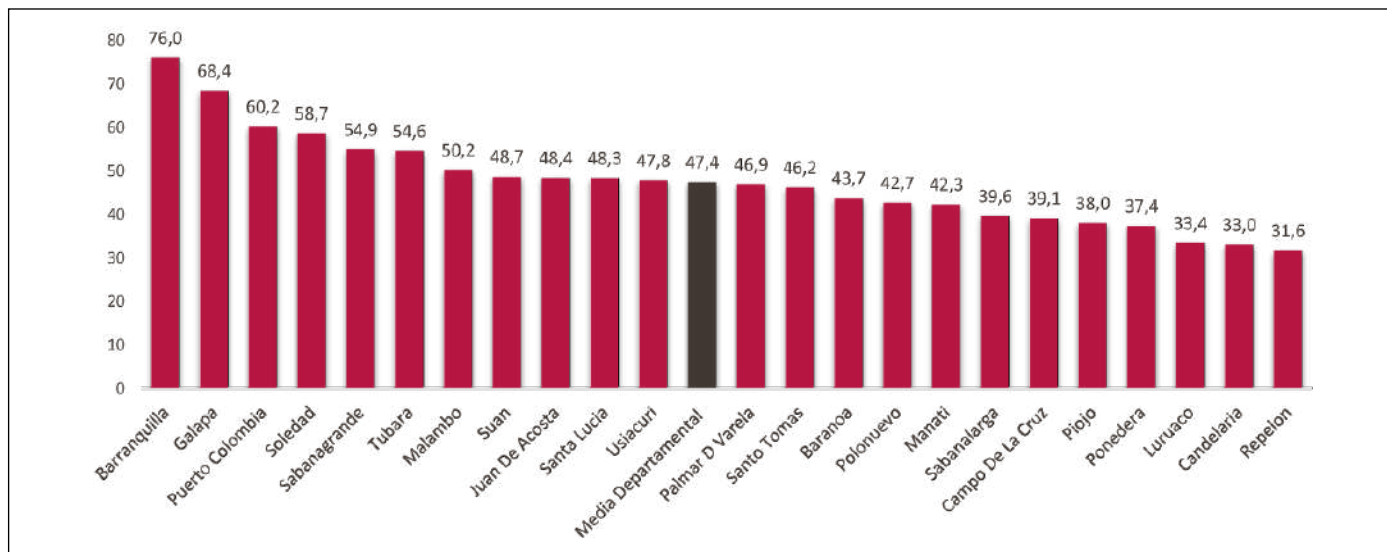
*Nota.* Elaborado con base a resultados Medición de Desempeño Municipal -MDM (2018).

En ese sentido, como se puede ver en la Tabla 1, por departamento existe la posibilidad de abordar tres (3) posibles municipios, pero el estudio solo requiere de uno (1) por departamento, la elección se definió de acuerdo con la posición geográfica, debido a que por motivos de la emergencia sanitaria causada por la COVID-19 se dificultaría, en cierta medida, acceder a algunos municipios y, por ende, a la información.

Es por lo anterior que, para los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre, los municipios no capitales seleccionados son Baranoa, San Jacinto, El Copey, Cotorra, Dibulla, Pueblo Viejo y Chalán. Sin embargo, en el caso de no poder acceder a la información en estos municipios, se contaría con alguno de los dos restantes por departamento como posible opción.

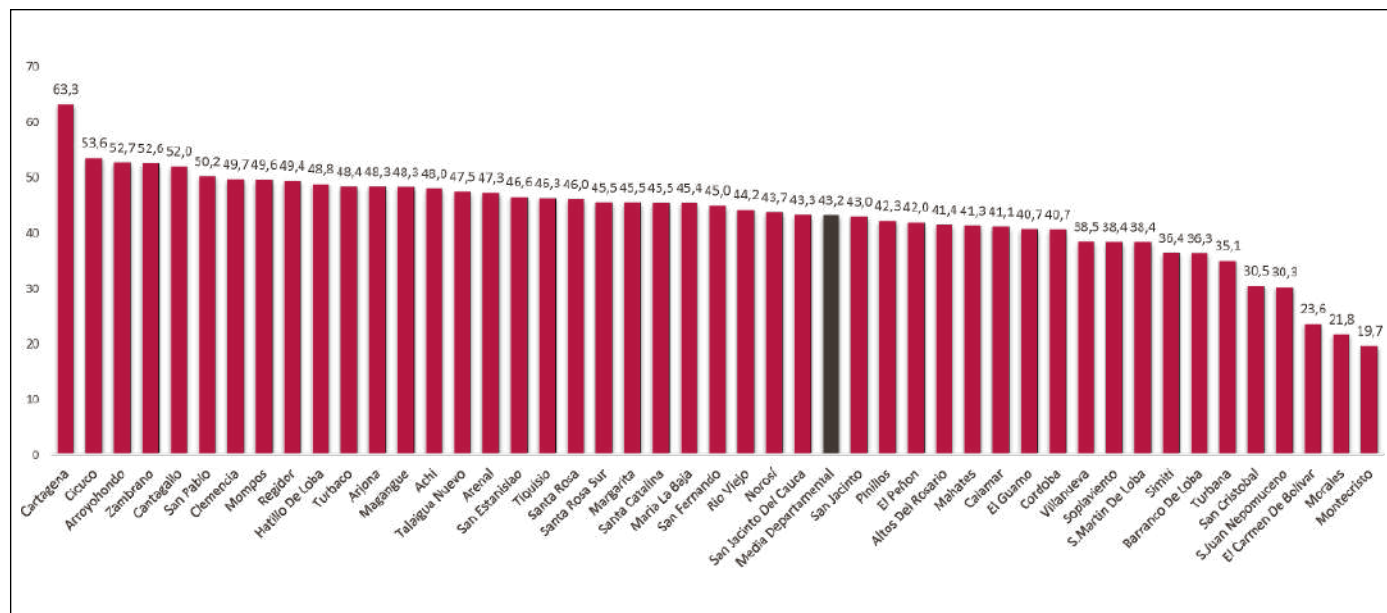
## Resultados MDM 2018

### Ilustración 2. Puntaje Medición Desempeño Municipal, Departamento del Atlántico (2018)



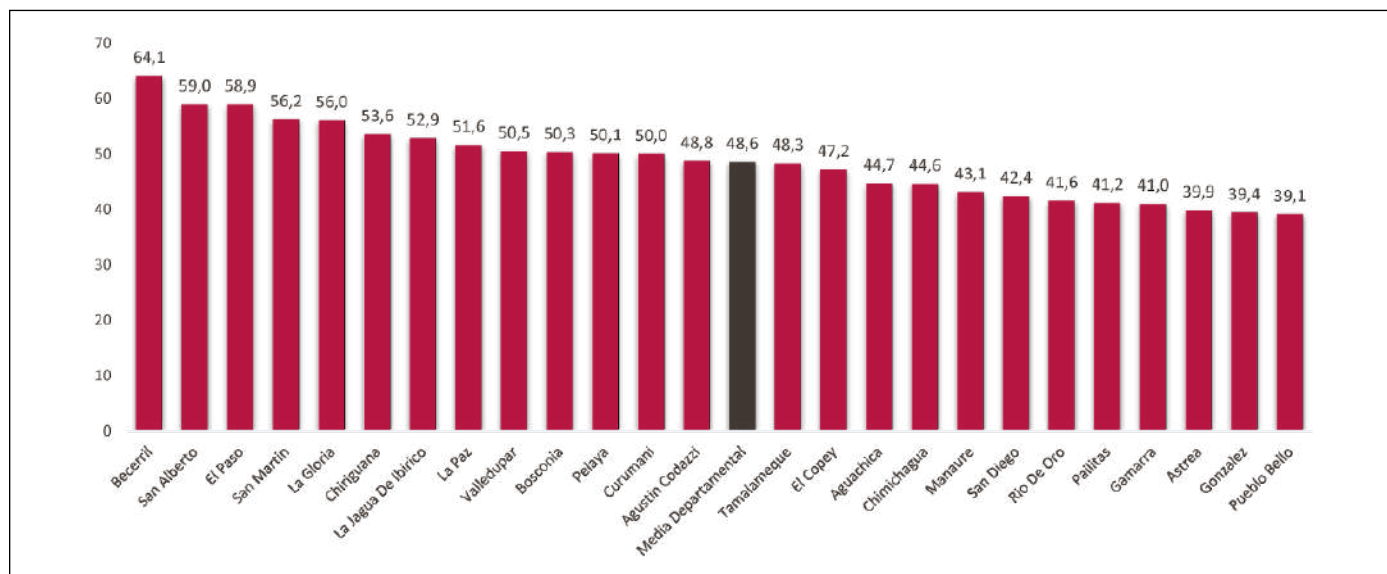
Nota. Elaborado con base a Resultados Medición de Desempeño Municipal (2018).

### Ilustración 3. Puntaje Medición Desempeño Municipal, Departamento de Bolívar (2018)



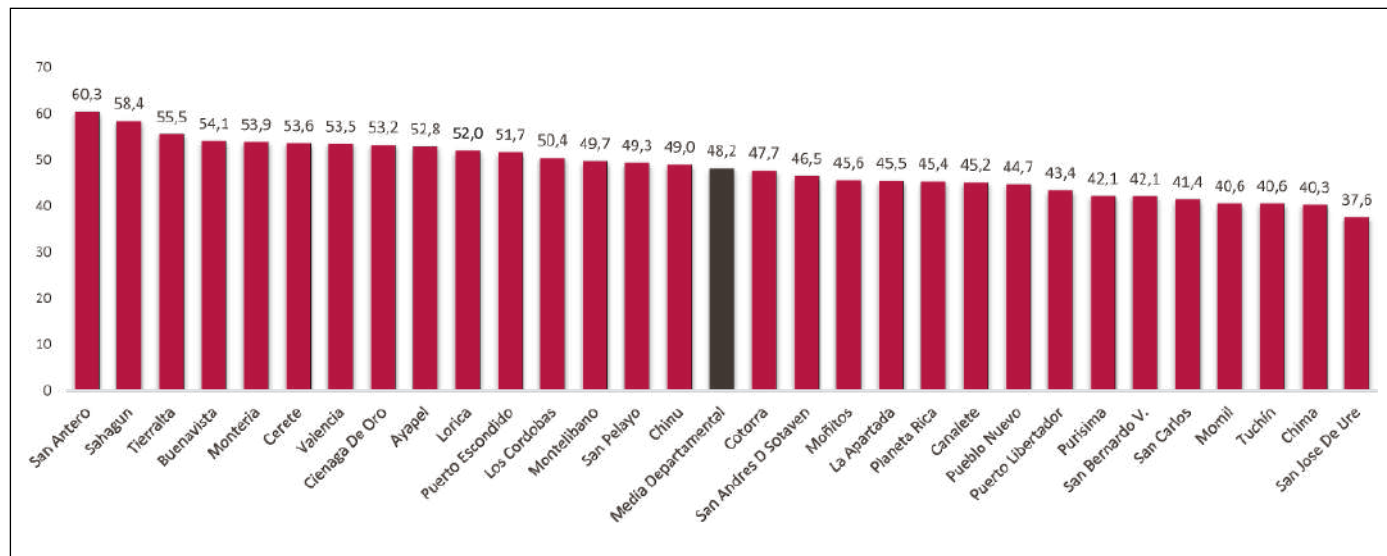
Nota. Elaborado con base a Resultados Medición de Desempeño Municipal (2018).

### Ilustración 4. Puntaje Medición Desempeño Municipal, Departamento del Cesar (2018)



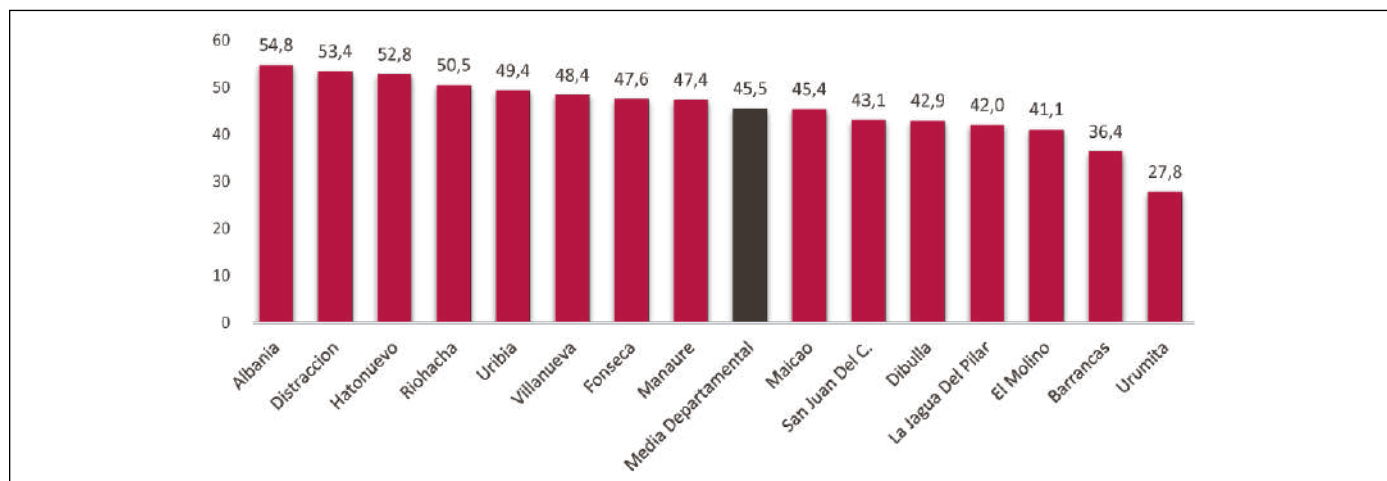
Nota. Elaborado con base a Resultados Medición de Desempeño Municipal (2018).

### Ilustración 5. Puntaje Medición Desempeño Municipal, Departamento de Córdoba (2018)



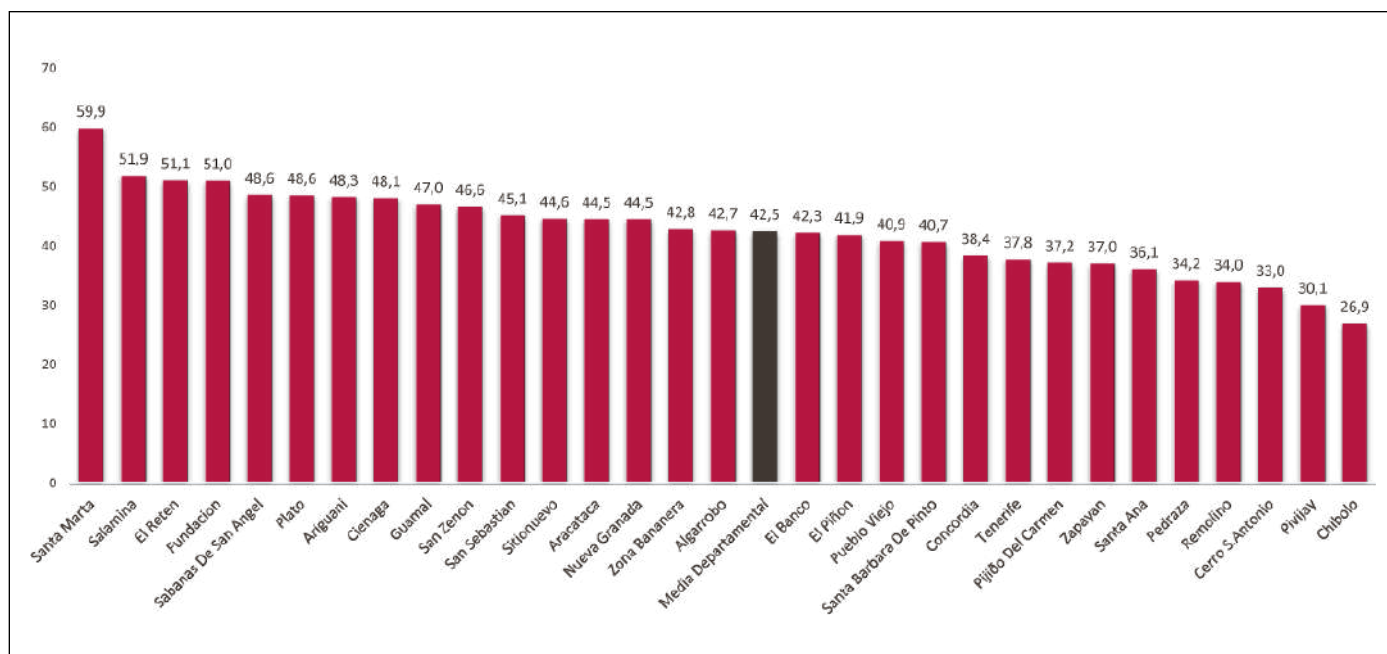
Nota. Elaborado con base a Resultados Medición de Desempeño Municipal (2018).

### Ilustración 6. Puntaje Medición Desempeño Municipal, Departamento de La Guajira (2018)



Nota. Elaborado con base a Resultados Medición de Desempeño Municipal (2018).

### Ilustración 7. Puntaje Medición Desempeño Municipal, Departamento del Magdalena (2018)



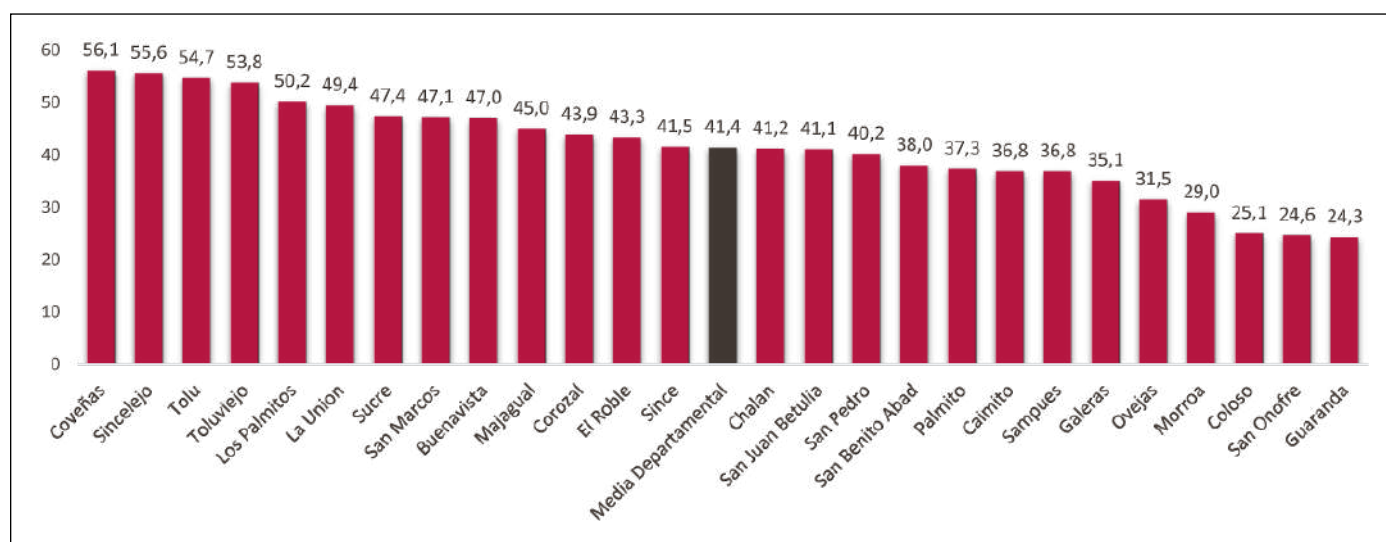
Nota. Elaborado con base a Resultados Medición de Desempeño Municipal (2018).

**Tabla 2. Puntaje Medición Desempeño Municipal, Departamento de San Andrés (2018)**

| Departamento | Municipio                    | Grupo de capacidades iniciales | Puntaje MDM 2018 | Puesto MDM Grupo de Capacidades | Clasificación |
|--------------|------------------------------|--------------------------------|------------------|---------------------------------|---------------|
| San Andrés   | Providencia Y Santa Catalina | G1- Nivel Alto                 | 46.9             | 204                             | Medio         |

Nota. Elaborado con base a Resultados Medición de Desempeño Municipal (2018).

**Ilustración 8. Puntaje Medición Desempeño Municipal, Departamento de Sucre (2018)**



Nota. Elaborado con base a Resultados Medición de Desempeño Municipal (2018).

## Anexo D. Instrumentos para la recolección de información

### Encuesta funcionarios



Cordial saludo, la información recolectada será tratada de acuerdo con la Ley 1581 de 2012, el Régimen General de Protección de Datos Personales, su Decreto reglamentario 1377 de 2013 y de acuerdo con la política de tratamiento de datos personales de la Universidad del Magdalena. Declaro haber leído la cláusula anterior, siendo el envío de sus datos la aceptación de esta.

#### **Objeto de estudio**

Identificar y caracterizar los habilitadores y obstáculos para la innovación pública en la Región Caribe, para así poder evidenciar casos de éxito y formular recomendaciones para la definición de una agenda de trabajo que ayude a fortalecer el ecosistema de innovación pública en las regiones. El estudio está concebido en tres enfoques de análisis que contempla a funcionarios, Entidad y Usuarios.

#### **Concepto de Innovación Pública**

Es el conjunto de herramientas y metodologías que buscan incorporar al Estado nuevas maneras de generar valor público: incrementar la productividad del sector, la apertura democrática de sus instituciones y la producción de políticas públicas más pertinentes y eficientes (Equipo de Innovación Pública, DNP, 2020).

#### **Barreras a la innovación pública**

Son el conjunto de condiciones, prácticas o comportamientos que dificultan la incorporación de enfoques o metodologías innovadoras en los procesos de las distintas entidades que conforman al sector público, y se constituyen en un obstáculo para la generación de valor público (Equipo de Innovación Pública, DNP, 2020).

La encuesta proporciona información para la construcción del Índice de Barreras a la Innovación Pública -IBIP, busca indagar sobre la percepción que tiene el funcionario respecto a las dimensiones definidas para el estudio. Está compuesta por dos tipos de preguntas, unas abiertas y otras que deberán ser respondidas seleccionando la opción en una escala de 1 a 10, donde 1 es un nivel muy bajo y 10 muy alto de lo que se percibe.

Departamento

- Atlántico
- Bolívar
- César
- Córdoba
- La Guajira
- Magdalena
- Sucre

\* Entidad

- Gobernación
- Alcaldía de Municipio Capital
- Contraloría
- Defensoría del Pueblo
- Universidad Pública
- Alcaldía de Municipio No Capital
- Otra

\* Nombre y Apellidos

\* Correo Electrónico

\* Cargo



\* Tipo de vinculación

- Funcionario de Planta
- Contratista

\* Dependencia

- Planeación
- Talento Humano
- Atención al Ciudadano

\* Cultura y Valores (6 preguntas)

En esta dimensión se indaga sobre aquellas percepciones, juicios y practicas tanto personales como colectivas, que influyen en la toma de decisiones, y, por ende, en el desarrollo de espacios innovadores.

|   | Nivel Muy Bajo        |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       | Nivel Muy Alto        |                       |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
|   | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     | 6                     | 7                     | 8                     | 9                     | 10                    |
| 1. ¿Cuál es su nivel de miedo para expresar ideas que promuevan la innovación?  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 2. ¿Cuál es su nivel de miedo a los cambios organizacionales que implemente la entidad?   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 3. ¿Cuál es su nivel para plantear ideas innovadoras al interior de la entidad?   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 4. ¿Cuál es su nivel de autonomía para innovar al interior de la entidad?   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 5. ¿Cuál considera usted que es el nivel de capacidad de los líderes de la organización en la gestión de mecanismos para fomentar la generación, adopción e implementación de innovaciones? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 6. ¿Cuál considera usted que es el nivel de incentivos para el fomento de espacios de innovación?   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

**\* Capacidades (7 preguntas)**

En esta dimensión se busca analizar dentro del escenario organizacional las capacidades, aptitudes, competencias y motivaciones para explorar y experimentar nuevas ideas y enfoques.

|  | Nivel Muy Bajo        |                       |                       |                       |                       |                       |                       | Nivel Muy Alto        |                       |                       |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
|  | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     | 6                     | 7                     | 8                     | 9                     | 10                    |
| 1. ¿Cuál considera usted que es su nivel de trabajo en equipo para generar procesos de innovación en la entidad?             | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 2. ¿Cuál considera usted es el nivel de limitaciones para gestar procesos de cocreación en la entidad?                       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 3. ¿Cómo califica su nivel de formación para la generación de innovación?  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 4. ¿Cuál considera usted es su nivel de aprovechamiento de habilidades para apoyar la innovación?                            | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 5. ¿Cuál es su nivel de participación en los procesos de innovación que logran mejoras en la organización?                   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 6. ¿En qué nivel considera usted que los perfiles de personal contratado por la entidad impulsan los procesos de innovación? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 7. ¿Cuál es su nivel de actualización sobre el marco normativo y regulatorio para la innovación?                             | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

## Encuesta entidad



Cordial saludo, la información recolectada será tratada de acuerdo con la Ley 1581 de 2012, el Régimen General de Protección de Datos Personales, su Decreto reglamentario 1377 de 2013 y de acuerdo con la política de tratamiento de datos personales de la Universidad del Magdalena. Declaro haber leído la cláusula anterior, siendo el envío de sus datos la aceptación de esta.

### Objeto de estudio

Identificar y caracterizar los habilitadores y obstáculos para la innovación pública en la Región Caribe, para así poder evidenciar casos de éxito y formular recomendaciones para la definición de una agenda de trabajo que ayude a fortalecer el ecosistema de innovación pública en las regiones. El estudio está concebido en tres enfoques de análisis que contempla a funcionarios, Entidad y Usuarios.

### Concepto de Innovación Pública

Es el conjunto de herramientas y metodologías que buscan incorporar al Estado nuevas maneras de generar valor público: incrementar la productividad del sector, la apertura democrática de sus instituciones y la producción de políticas públicas más pertinentes y eficientes (Equipo de Innovación Pública, DNP, 2020).

### Barreras a la innovación pública

Son el conjunto de condiciones, prácticas o comportamientos que dificultan la incorporación de enfoques o metodologías innovadoras en los procesos de las distintas entidades que conforman al sector público, y se constituyen en un obstáculo para la generación de valor público (Equipo de Innovación Pública, DNP, 2020).

La encuesta proporciona información para la construcción del Índice de Barreras a la Innovación Pública -IBIP, busca indagar sobre la percepción que tiene el funcionario respecto a las dimensiones definidas para el estudio. Está compuesta por dos tipos de preguntas, unas abiertas y otras que deberán ser respondidas seleccionando la opción en una escala de 1 a 10, donde 1 es un nivel muy bajo y 10 muy alto de lo que se percibe.

**\* Departamento**

- Atlántico
- Bolívar
- César
- Córdoba
- La Guajira
- Magdalena
- Sucre

**\* Entidad**

- Gobernación
- Alcaldía de Municipio Capital
- Contraloría
- Defensoría del Pueblo
- Universidad Pública
- Alcaldía Municipio No Capital
- Otra

**\* Nombre y Apellidos**

**\* Correo Electrónico**

\* Cargo

\* Tipo de vinculación

- Funcionario de Planta  
 Contratista

\* Dependencia

- Planeación  
 Recursos Humanos  
 Atención al Ciudadano  
 Otra

### Organizacional (14 preguntas)

Esta dimensión busca estudiar asuntos reglamentarios y legales de la actividad pública que constituyen un marco regulatorio en los aspectos administrativos. A su vez, analiza los aspectos estructurales y administrativos de la entidad analizada, así como la distribución de las funciones y los procesos por medio de los cuales se organizan las labores.

1. ¿Cuántas irregularidades normativas en la implementación de acciones innovadoras se han identificado en el año anterior?

2. ¿Cuántas faltas disciplinarias generadas por el incumpliendo de la normatividad para innovar se identificaron en el año anterior?

\* 3. ¿Cuál es el nivel de flexibilidad en la organización en cuanto a normas y regulaciones para innovar?

|   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|

Nivel Muy Bajo

Nivel Muy Alto

4. ¿Cuántas políticas generadoras de innovación se aplican en la entidad?

\* 5. ¿Cuál es el nivel de rotación de funcionarios en puestos de trabajo en la entidad?

|   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|

Nivel Muy Bajo

Nivel Muy Alto

6. ¿Cuántos procedimientos y/o actualizaciones de servicios en innovación se han implementado en la entidad en el año anterior?

7. ¿Cuántas dependencias de toma de decisiones que inciden de manera recurrente en procesos de innovación existen en la entidad?

8. ¿Cuántos incentivos se entregaron en la entidad el año anterior para promover espacios de innovación?

\* 9. ¿Cuál es el nivel de generación de espacios para la cocreación en la entidad?

|   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|

Nivel Muy Bajo

Nivel Muy Alto

\* 10. ¿Cuál es el nivel de eficiencia en el uso de los recursos destinados para innovación?

|   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|

Nivel Muy Bajo

Nivel Muy Alto

11. ¿Cuántos canales de atención al usuario tiene la entidad?

11. ¿Cuántos funcionarios prestan servicios en el área de atención al usuario?

12. ¿Cuántas quejas de usuarios recibió la entidad el año anterior?

13. ¿Cuál es el porcentaje de servicios disponibles en línea?

### Capacidad Institucional (13 preguntas)

Esta dimensión busca evaluar las herramientas y recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos con que cuenta la entidad para el desarrollo de sus funciones y la formulación de propuestas innovadoras.

14. ¿Cuántos planes de capacitación en innovación pública tiene la entidad?

15. ¿Qué porcentaje del presupuesto fue destinado para la formación continua en el año anterior?

16. ¿Cuántas becas se otorgaron en el año anterior para estudio de innovación?

17. ¿Cuál es el porcentaje de funcionarios (de planta y contratistas) con especialización que desarrollan actividades misionales en la entidad?

18. ¿Cuál es el porcentaje de funcionarios (de planta y contratistas) con especialización que desarrollan actividades misionales en la entidad?

19. ¿Cuál es el porcentaje de funcionarios (de planta y contratistas) con maestría que desarrollan actividades misionales en la entidad?

20. ¿Cuál es el porcentaje de funcionarios (de planta y contratistas) con doctorado que desarrollan actividades misionales en la entidad?

21. ¿Cuántas propuestas innovadoras fueron implementadas en la entidad en el año anterior?

22. ¿Cuántas patentes han sido registradas por la entidad?

23. ¿Cuántas propuestas y/o proyectos de innovación se han formulado en la entidad en el año anterior?



24. ¿Cuántas plataformas digitales tiene la entidad?

\*25. ¿Cuál es el nivel de acceso y difusión de la información en la entidad?

|   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|

Nivel Muy Bajo

Nivel Muy Alto

26. ¿Qué porcentaje del presupuesto fue destinado para la inversión en innovación en el año anterior?

\*27. ¿Cuál es el nivel de transparencia en la inversión de recursos en innovación?

|   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|

Nivel Muy Bajo

Nivel Muy Alto

### Entorno Institucional (6 preguntas)

Esta dimensión busca analizar las formas en que se desarrollan asociaciones con organizaciones y sectores para generar impacto en la innovación del sector público.

28. ¿Cuántos proyectos, programas e iniciativas de innovación fueron desarrollados con otras entidades en el año anterior?

Si su respuesta es más de 1 proyecto, programa e iniciativa de innovación, responder pregunta 28.1, de lo contrario no responder.

28.1. Nombre al menos 1 proyecto, programa o iniciativa de innovación que se haya desarrollado con otra entidad el año anterior.

29. ¿Cuántos convenios de cooperación en innovación suscribió con otras entidades del sector público en el año anterior?

30. ¿Qué porcentaje del presupuesto de la entidad fue destinado a proyectos de innovación interinstitucional en el año anterior?

\*31. ¿Cuál es el nivel de rotación del talento humano entre instituciones públicas?

|   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|

Nivel Muy Bajo

Nivel Muy Alto

32. ¿Cuántos funcionarios ha enviado la entidad a otras instituciones del sector público por concepto de intercambio?

\*33. ¿Cuál es el nivel de capacidad de la entidad para la cooperación interinstitucional en materia de innovación pública?

|   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|

Nivel Muy Bajo

Nivel Muy Alto

## Encuesta usuarios



Cordial saludo, la información recolectada será tratada de acuerdo con la Ley 1581 de 2012, el Régimen General de Protección de Datos Personales, su Decreto reglamentario 1377 de 2013 y de acuerdo con la política de tratamiento de datos personales de la Universidad del Magdalena. Declaro haber leído la cláusula anterior, siendo el envío de sus datos la aceptación de esta.

### **Objeto de estudio**

Identificar y caracterizar los habilitadores y obstáculos para la innovación pública en la Región Caribe, para así poder evidenciar casos de éxito y formular recomendaciones para la definición de una agenda de trabajo que ayude a fortalecer el ecosistema de innovación pública en las regiones. El estudio está concebido en tres enfoques de análisis que contempla a funcionarios, Entidad y Usuarios.

### **Concepto de Innovación Pública**

Es el conjunto de herramientas y metodologías que buscan incorporar al Estado nuevas maneras de generar valor público: incrementar la productividad del sector, la apertura democrática de sus instituciones y la producción de políticas públicas más pertinentes y eficientes (Equipo de Innovación Pública, DNP, 2020).

### **Barreras a la innovación pública**

Son el conjunto de condiciones, prácticas o comportamientos que dificultan la incorporación de enfoques o metodologías innovadoras en los procesos de las distintas entidades que conforman al sector público, y se constituyen en un obstáculo para la generación de valor público (Equipo de Innovación Pública, DNP, 2020).

La encuesta proporciona información para la construcción del Índice de Barreras a la Innovación Pública -IBIP, busca indagar sobre la percepción que tiene el funcionario respecto a las dimensiones definidas para el estudio. Está compuesta por dos tipos de preguntas, unas abiertas y otras que deberán ser respondidas seleccionando la opción en una escala de 1 a 10, donde 1 es un nivel muy bajo y 10 muy alto de lo que se percibe.

\* Nombre y Apellidos

\* Correo Electrónico

\* Departamento

- Atlántico
- Bolívar
- Cesar
- Córdoba
- La Guajira
- Magdalena
- Sucre

\* ¿De cual de estas entidades es usuario?

- Gobernación
- Alcaldía de Municipio Capital
- Contraloría
- Defensoría del Pueblo
- Universidad Pública
- Alcaldía de Municipio No Capital
- Otra

\* ¿A que tipo de Sociedad Civil Organizada pertenece?

- Organizaciones no gubernamentales (ONG)
- Organizaciones no lucrativas (ONL)
- Federaciones y/o Asociaciones civiles
- Grupos religiosos
- Sindicatos
- Universidad oficial
- Colegios Oficiales
- Juntas de Acción Comunal (JAC)
- Ninguna Organización Civil
- Otra

\* **Interacción** (6 preguntas)

Esta dimensión busca evaluar el nivel de interacción entidad-usuarios en la planificación e implementación de propuestas de innovación.

|   | Nivel Muy Bajo        |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       | Nivel Muy Alto        |                       |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
|   | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     | 6                     | 7                     | 8                     | 9                     | 10                    |                       |                       |
| 1. ¿En qué nivel considera usted que la entidad provee los mecanismos de comunicación suficientes para interactuar con los usuarios?  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 2. ¿En qué nivel considera usted que la institución tiene en cuenta la opinión de la ciudadanía para generar procesos de innovación pública?  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 3. ¿En qué nivel considera usted que la entidad atiende de manera inclusiva y equitativa las necesidades y requerimientos de grupos poblacionales específicos (Ej. Grupos étnicos, población en estado de discapacidad, LGBTI)? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

4. ¿En qué nivel considera usted | que la entidad permite la participación de los usuarios en los procesos de innovación?

5. ¿En qué nivel considera usted que las instituciones públicas territoriales proveen los mecanismos de comunicación suficientes para interactuar con los usuarios?

6. ¿En qué nivel considera que la institución da información clara, completa y actualizada?

### Impacto (8 preguntas)

Esta dimensión busca evaluar el relacionamiento institución - usuario en torno a la eficiencia y satisfacción en la prestación de los servicios a través de métodos o herramientas innovadoras.

7. ¿Cuántas solicitudes de información ha realizado a la entidad?

• 8. ¿Qué nivel de capacidad instalada en personal y equipo para llevar a cabo procesos de innovación percibe dentro de la entidad?

Nivel Muy Bajo

Nivel Muy Alto

9. ¿Qué nivel de funcionalidad percibe de las plataformas digitales de la entidad?

Nivel Muy Bajo

Nivel Muy Alto

• 10. ¿En qué nivel hace uso de las plataformas digitales disponibles por la entidad?

Nivel Muy Bajo

Nivel Muy Alto

11. ¿Cuántos PQRS realizó a la entidad el año anterior?

\* 12. ¿Cuál considera que es el nivel de oportunidad (en los servicios) de la entidad para responder a los requerimientos de los usuarios?

|   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|

Nivel Muy Bajo

Nivel Muy Alto

\* 13. ¿Cuál considera que es el nivel de actitud y disposición de los funcionarios de la entidad para atender a los usuarios?

|   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|

Nivel Muy Bajo

Nivel Muy Alto

\* 14. ¿Cuál es el nivel de satisfacción del servicio recibido en la entidad?

|   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|

Nivel Muy Bajo

Nivel Muy Alto

\* De las siguientes barreras a la innovación en el sector público, ¿Cuál considera usted más relevante?

- La rigidez y desconocimiento de la normatividad de los funcionarios públicos
- Las bajas capacidades y habilidades de los funcionarios en el sector público
- La falta de incentivos para la innovación a funcionarios públicos
- A la ausencia de recursos técnicos, tecnológicos, humanos y financieros de las entidades



## Anexo E. Definición del Ecosistema de Innovación Pública en la Región Caribe

El término ecosistema tiene su origen en la biología y está compuesto de una comunidad de organismos independientes que comparten el mismo hábitat. De sus interacciones se obtiene la materia y la energía que da como resultado el equilibrio del ecosistema.

La innovación es el proceso de poner nuevas ideas en práctica. La creatividad consiste en poner en acción a la inteligencia, es el proceso de tener ideas originales que tienen valor. Por lo tanto, un ecosistema de innovación es el entorno ideal para acompañar a la idea desde su creación hasta su implementación. Es el hábitat de la innovación. (Irene, 2019).

### Aproximación de la conformación del ecosistema de innovación pública

Un punto de partida puede ser la aproximación que da MinCiencias al definir la conformación de los ecosistemas territoriales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI). Estos están conformados por entidades que adelantan iniciativas de CTeI, entre las cuales destacan el Gobierno, la academia, el sector privado y la sociedad civil. Algunos ejemplos de estos actores pueden ser las instituciones de educación superior, secretarías de planeación a nivel departamental o distrital, centros de desarrollo tecnológico,

Cámaras de Comercio, Comités Universidad Empresa Estado (CUEE), entre otros.

Por otro lado, García & Peña (2015) al caracterizar el ecosistema de innovación pública distrital proponen los siguientes actores:

**Sector público:** instituciones gubernamentales como Gobernaciones, Alcaldías y agencias gubernamentales.

**Sector privado:** empresas que innoven y que tengan impacto en la solución de los problemas públicos.

**Academia:** universidades, centros de investigación, laboratorios de innovación, etc.

**Sociedad civil:** organizaciones de la sociedad que lideren proyectos de innovación social.

**Organismos internacionales:** son dinamizadores dentro del ecosistema, también suelen ser instituciones que proveen recursos para inversión que facilitan los procesos de innovación pública.

### Los roles dentro del ecosistema de innovación pública

Al identificar los actores que interactúan en el ecosistema de innovación pública, resulta imperativo identificar el papel que cada uno de estos cumple en función de su alcance y vocación al interior de este.

Andreu (2019) ofrece la siguiente clasificación:

| Rol                         | Funciones  | Ejemplos  |
|-----------------------------|--|---|
| Articuladores               | Asegurar la creación de espacios y plataformas para que los diferentes actores colaboren de forma activa. Aportan estabilidad y suelen ser organizaciones que poseen interés público y social enmarcado en diferentes tipos de sectores económicos.                              | Secretarías gubernamentales, ONG o instituciones públicas.                                |
| Vinculadores                | Instituciones públicas o privadas que buscan conectar organizaciones con intereses similares para que puedan aprovechar sinergias y tomen un mayor impulso entre ellas.  | Cámaras empresariales, consejos industriales  |
| Habilitadores               | Nutrir de recursos al ecosistema para potenciar el desarrollo de nuevos proyectos innovadores dentro o fuera del propio hábitat. Proveer de las herramientas, recursos financieros o infraestructuras, talento, consultoría entre otros  | Incubadoras, aceleradoras, fondos de inversión, centros de formación, espacios coworking. |
| Generadores de Conocimiento | Organismos enfocados a la investigación, impulsan la creación de nuevos proyectos y tecnologías innovadoras.   | Centros de desarrollo, de investigación, universidades.                                   |
| Promotores                  | Divulgar el emprendimiento para alcanzar la escalabilidad de los ecosistemas y fomentar la cultura de innovación.  | Medios de comunicación impresos o digitales   |
| Comunidades                 | Comparten el conocimiento y se apoyan mutuamente. Crecen y se desarrollan más allá de las políticas gubernamentales, aportándole estabilidad y sostenibilidad al ecosistema. Pueden existir dentro o fuera de instituciones de todo tipo, pero siempre manteniendo su autonomía. | Asociaciones, cooperativas, entre otras.  |

Nota. Elaboración propia.

## Metodología para el mapeo del ecosistema de innovación pública en la Región Caribe

Se basa en una investigación secundaria por medio de una revisión de documentos claves como:

- Planes departamentales de desarrollo, Plan de desarrollo distrital y plan de desarrollo municipal.
- Agenda Departamental de Competitividad e Innovación (ADCI).

- Plan Estratégico Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación (PEDCTI).
- Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales en CTeI (PAED).
- Visiones de Desarrollo (Atlántico, Cesar y Magdalena)<sup>7</sup>.

7. <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Ordenamiento%20y%20Desarrollo%20Territorial/Prospectiva-Territorial/Paginas/visiones-de-desarrollo.aspx>

Adicionalmente, hacer un análisis con base en información estadística existente de fuentes nacionales como el OCyT, así como estudios, reportes relacionados con temas de innovación pública.

Por último, para determinar si la entidad hace parte del ecosistema de la innovación pública territorial, es importante tener en cuenta los criterios expuestos en el apartado siguiente y el objetivo es revisar cada acción de esos actores claves del ecosistema.

### Criterios para la definición de actores del ecosistema de innovación pública en la Región Caribe

|  | Aspectos              | Criterio                                 | Definición   |
|--|-----------------------|--|--|
| Ecosistema de innovación pública en la Región Caribe | Organizacional        | Área dedicada a la innovación            | Existencia de una dependencia, oficina o grupo de personas dedicados a la innovación (generación y desarrollo de ideas, teniendo en cuenta que la implementación puede depender de terceros) |
|  |                       | Gestión adecuada de proyectos            | Capacidad de planear, organizar y priorizar las iniciativas de proyectos, especialmente en el aspecto financiero.  |
|  | Alcance               | Alcance netamente público                | Que las iniciativas de innovación pública desarrolladas beneficien únicamente a agentes del sector público.  |
|  |                       | Privado con extensión a lo público       | Que las iniciativas de innovación pública desarrolladas beneficien tanto al sector público como al privado (empresas, gremios, emprendedores, etc.)  |
|  |                       | Academia- Articulación                   | Que las iniciativas surjan desde la academia, generen efectos en la misma y se extiendan al sector público y privado.  |
|  | Capacidad de relación | Aprovechamiento de las relaciones        | Que a partir de las alianzas con otras entidades se desarrollen iniciativas de innovación que le apunten a la solución de problemas.   |
|  |                       | Lidera iniciativas                       | Que la entidad sea quien lidere la formulación y el desarrollo de las iniciativas de innovación.   |
|  |                       | Capacidad de hacer alianzas estratégicas | Que la entidad sea capaz de articularse con otros actores de forma estratégica (para no ser un agente aislado).  |
|  | Conocimiento          | Datos                                    | Que tenga la capacidad de generar datos.   |
|  |                       | Rendición de cuentas                     | Que se realicen periódicamente procesos de rendición de cuentas que evidencien la transparencia de los procesos.   |
|  |                       | Libre circulación de la información      | Que los datos, la información, resultados de estudios, etc., sean públicos para el conocimiento de la sociedad.  |
|  |                       | Decisiones basadas en evidencia          | Que antes de implementar iniciativas se realice una adecuada planeación. Se conozca la raíz del problema que se quiere resolver y esté fundamentada con evidencia.                           |

Fuente: Adaptado de OECD, 2015.

La matriz para diligenciar tiene la siguiente estructura y un ejemplo.

| Dpto.   | Nombre Entidad                 | Sector  | Descripción   | Iniciativa  | Acciones  | Rol          | sitio web   |
|---------|--------------------------------|---------|---|-------------|---|--------------|---|
| CORDOBA | Cámara de Comercio de Montería | Privado | Es una entidad gremial de carácter privado y sin ánimo de lucro. Esta entidad ha sido un eje articulador entre el sector productivo, el Gobierno y la academia para promover temas de innovación, competitividad. Actualmente lidera temas de formación en innovación | Innovatorio | En el año 2019 lideró el Innovatorio en alianza con Innpulsa Colombia como una estrategia para unir a los sectores público, privado y académico y así brindarles estrategias prácticas para que puedan realizar proyectos de innovación. Hoy la Cámara de Comercio cuenta con aliados estratégicos como la DIAN, la SIC, Bancoldex, Procolombia, MINTIC, UGPP, Archivo General de la Nación, Contraloría General de la República. | Vinculadores | <a href="https://ccmonteria.org.co/">https://ccmonteria.org.co/</a> |

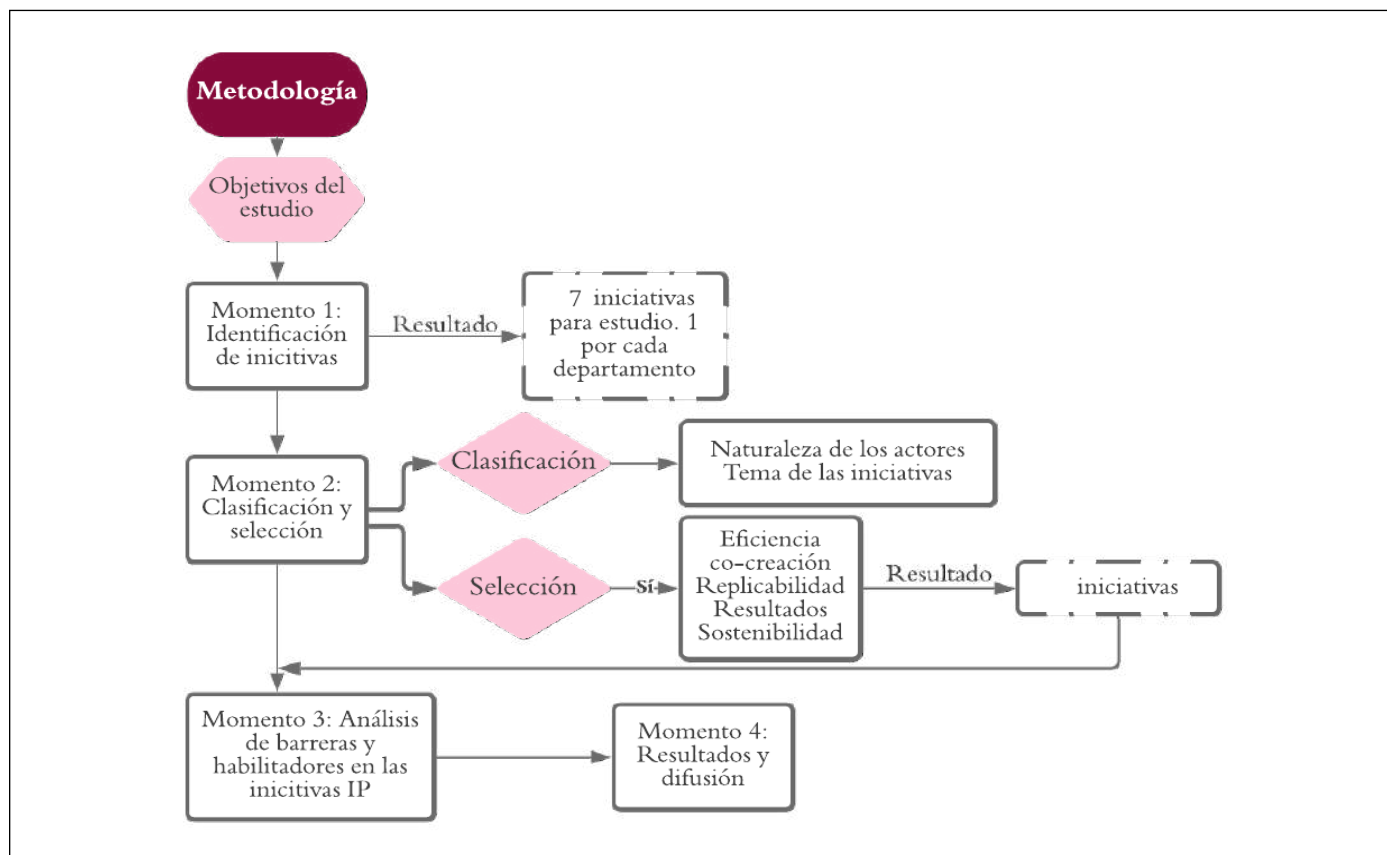
## Anexo F Enfoque para la sistematización y priorización de casos de estudios y/o iniciativas de innovación pública en la Región Caribe

Con la finalidad de conocer iniciativas de innovación pública y a la vez entender el ecosistema en que estas se desarrollan en la Región Caribe, se realiza una sistematización de casos de estudio y/o iniciativas de innovación pública en el marco del Estu-

dio de Barreras a la Innovación Pública en la Región Caribe.

La metodología empleada en el desarrollo del estudio de caso se basa en lo planteado por Stott & Ramill (2014) donde, una vez definidos los objetivos del estudio en general, se procede a la definición de los parámetros de selección y clasificación de las iniciativas, para posteriormente realizar el análisis teniendo en cuenta cada uno de los pasos definidos en la metodología propuesta (ver Ilustración 1).

## Ilustración 1. Metodología para el estudio de casos y/o iniciativas



Fuente: Elaboración propia.

### Experiencias previas de referencia

Las exigencias de la actualidad requieren que los gobiernos sean más accesibles a la sociedad, por tal razón a nivel mundial, actualmente son muchos los esfuerzos que se destinan al área de la innovación y a reconocer sus avances. Teniendo en cuenta esa realidad, organizaciones internacionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y OCDE, han creado convocatorias y programas para incentivar y promover la innovación pública en los países que las componen, a la vez que comparten experiencias para enriquecer los procesos de innovación en los territorios.

El BID realiza anualmente el Concurso GobernarTE<sup>8</sup>; Premio Eduardo Campos, con la finalidad de conocer, premiar y apoyar las iniciativas de innovación en la gestión pública de entidades subnacionales de América Latina y el Caribe. Las propuestas ganadoras son documentadas y compartidas públicamente con la finalidad de acompañar y apoyar el proceso de replicabilidad de las mismas.

El Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva de la OEA, busca reconocer, incentivar, sistematizar y promo-

8. Para mayor información consulta en: <https://www.iadb.org/es/concursogobernarte>

cionar innovaciones que involucren la participación ciudadana y perspectiva de género en el alcance de la transparencia y efectividad de la gestión pública<sup>9</sup>.

Por último, destacamos la Convocatoria Anual de Innovaciones de la OCDE<sup>10</sup> con el Centro Mohammed Bin Rashid para la Innovación Gubernamental (MBRCGI) de los Emiratos Árabes Unidos, que busca promover la investigación direccionándola a las tendencias de innovación para impulsar en otros países, espacios de generación de ideas. Las iniciativas galardonadas se publican en el informe *Adaptando la Innovación en el Gobierno* (Embracing Innovation in Government), y algunos son presentados en la audiencia global en la **Cumbre Mundial del Gobierno** y su *Edge of Government* interactivo en Dubái.

Estas experiencias, nos dan un marco de análisis para entender el abordaje de iniciativas de innovación pública con especial énfasis desde los territorios, ecosistema natural donde estas surgen.

El abordaje se hará a partir de los siguientes momentos:

### Momento I: Identificación de iniciativas

La recopilación de información secundaria a través de una revisión documental de noticias, publicaciones, páginas web, informes, entre otros, es una técnica de observación, en caso de que exista registro de acciones y pro-

gramas de iniciativa pública. La revisión documental permite hacerse una idea del desarrollo y las características de los procesos y también de disponer de información complementaria para la priorización.

En ese sentido y teniendo en cuenta la experiencia y el conocimiento del equipo investigador sobre el territorio a estudiar, resulta en un primer momento, la identificación de un grupo de iniciativas de innovación pública en la Región Caribe, de las que se tomarán iniciativas por departamento, para ser evaluadas en un segundo momento.

### Momento II: Clasificación y selección

#### Clasificación de los casos y/o iniciativas de Innovación Pública

La clasificación se hará con base en la naturaleza administrativa de los actores que desarrollan la iniciativa y por el tema a tratar en dicha iniciativa. Esta clasificación nos permitirá hacer una caracterización de las iniciativas de innovación pública.

- Naturaleza de los actores

La naturaleza administrativa de la entidad responsable de la iniciativa de innovación, basados en la caracterización de actores del ecosistema de innovación de García & Peña (2015), pueden ser: sector público, sector privado, academia, sociedad civil y organizaciones internacionales.

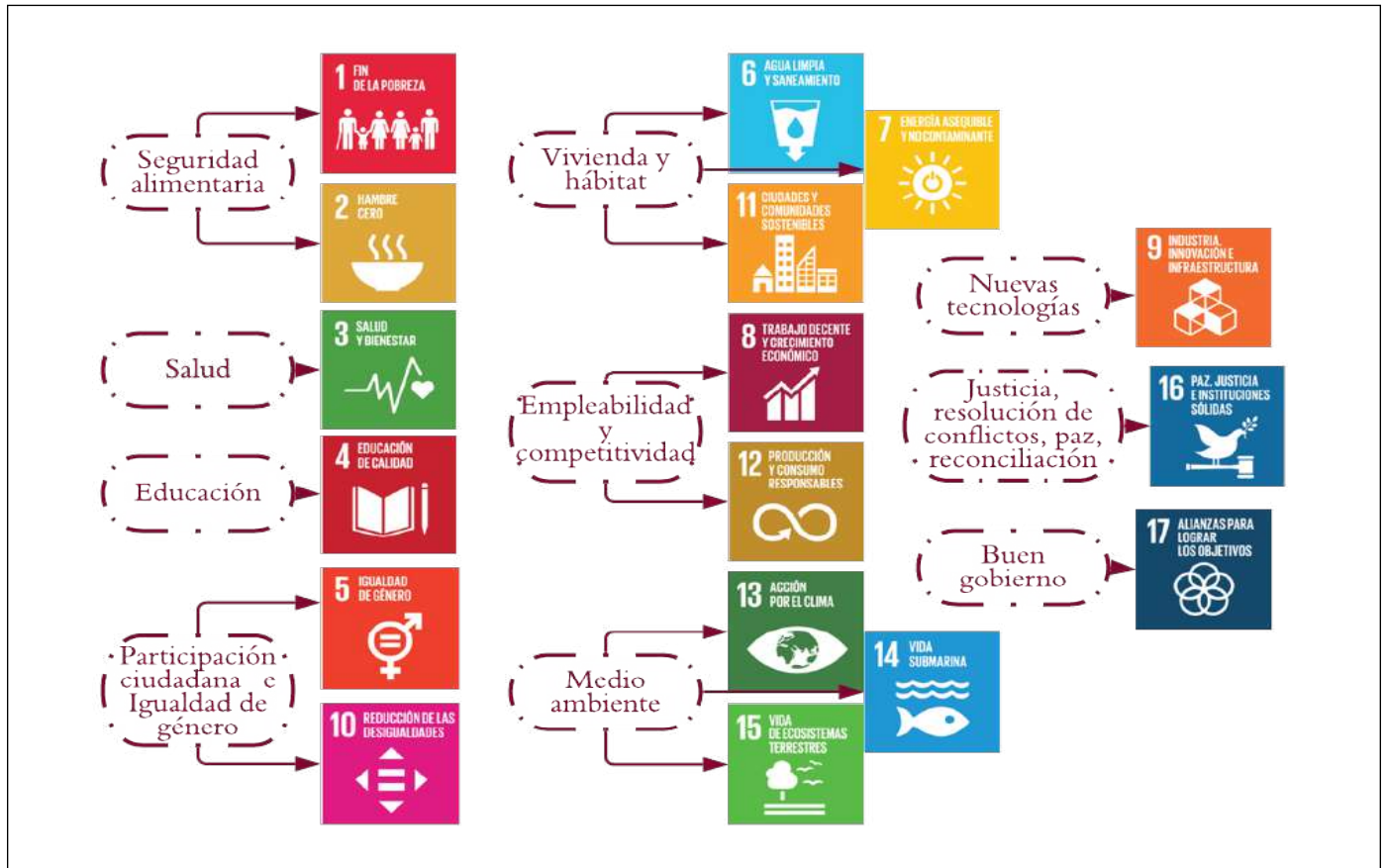
- Tema de las iniciativas

Basados en la clasificación por temas del mapeo realizado por el EiP-DNP (2019), se definen los siguientes temas y se direccionan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de ONU (2015).

9. Todas las iniciativas seleccionadas para el premio son publicadas en un banco de iniciativas abierto y gratuito disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/Banco.asp>

10. Para más información consulte: <https://trends.oecd-opsi.org/>

## Ilustración 2. Temas de las iniciativas



Fuente: Elaboración propia con base en EiP-DNP (2019) y ONU (2015).

### Selección de estudios de caso y/o iniciativas de Innovación Pública

Como resultado del análisis de las bases y criterios para la evaluación de iniciativas innovadoras implementadas por las experiencias previas anteriormente descritas, y teniendo en cuenta las características propias del abordaje de la innovación pública, se definieron los siguientes parámetros para desarrollar la selección de los casos y/o iniciativas de estudio:

**Eficiencia:** optimización de los procesos, recursos y herramientas involucrados en la

experiencia innovadora, para la obtención de mayores resultados.

**Co-creación:** involucramiento de diferentes actores durante el proceso de creación, implementación y evaluación de iniciativas de innovación pública.

**Replicabilidad:** capacidad de adaptación de la innovación para ser implementada en instituciones de diferentes contextos.

**Resultados e Impacto:** los resultados, beneficios y mejoras que provee la iniciativa

innovadora son demostrables, medibles y comparables. Se debe expresar la forma de medición del impacto.

***Sostenibilidad:*** capacidad para mantener en el tiempo los beneficios de la práctica innovadora a pesar de cambios en el entorno

(cambio administración, institucionales, políticos, financieros, etc.).

Producto de esta selección se definen las iniciativas que conforman el estudio de casos de innovación pública de la Región Caribe y serán evaluadas en el tercer momento.

## Encuesta sobre casos de estudios y/o iniciativas de Innovación Pública



### ESTUDIO DE CASOS Y/O INICIATIVAS DE INNOVACIÓN PÚBLICA

Cordial saludo, la información recolectada será tratada de acuerdo con la Ley 1581 de 2012, el Régimen General de Protección de Datos Personales, su Decreto reglamentario 1377 de 2013 y de acuerdo con la política de tratamiento de datos personales de la Universidad del Magdalena. Declaro haber leído la cláusula anterior, siendo el envío de sus datos la aceptación de esta.

#### Objetivo del Estudio de Casos

Con la finalidad de conocer iniciativas de innovación pública y a la vez entender el ecosistema en que estas se desarrollan en la Región Caribe, se realiza una sistematización de casos de estudio y/o iniciativas de innovación pública en el marco del Estudio de Barreras a la Innovación Pública en la Región Caribe.

#### ¿Qué entendemos como Innovación Pública?

Es el conjunto de herramientas y metodologías que buscan incorporar al Estado nuevas maneras de generar valor público: incrementar la productividad del sector, la apertura democrática de sus instituciones y la producción de políticas públicas más pertinentes y eficientes (Equipo de Innovación Pública, DNP, 2020).

La encuesta proporciona información para la selección de casos de estudio a partir del análisis de las iniciativas de innovación bajo los parámetros definidos para este. Está compuesta por dos secciones, la primera contiene preguntas de información general y la segunda, mediante preguntas argumentativas indaga sobre los parámetros de evaluación definidos para la selección de los casos de estudio.



Información general de la iniciativa

\* Nombre de la Iniciativa

\* Entidad responsable de la iniciativa

\* Naturaleza de la Entidad Responsable de la iniciativa

- Sector Público
- Sector Privado
- Academia
- Sociedad Civil
- Organismos Internacionales
- Otra

\* Descripción de la Iniciativa (máx. 1500 caracteres)

\* Objetivo general (máx. 1150 caracteres)

\* Objetivos específicos (máx. 1300 caracteres)

\* Temática/reto público que aborda la Iniciativa

- Seguridad Alimentaria (ODS:1,2)
- Salud (ODS:3)
- Educación (ODS:4)
- Participación ciudadana e igualdad de género (ODS:5,10)
- Vivienda y hábitat (ODS:6,7,11)
- Empleabilidad y competitividad (ODS:8,12)
- Medio ambiente (ODS:13,14,15)
- Nuevas tecnologías (ODS:9)
- Justicia, resolución de conflictos, paz y reconciliación (ODS:16)
- Buen gobierno (ODS:17)

\* Justifique la relación de la iniciativa con el tema seleccionado anteriormente (máx. 1250 caracteres)

A continuación encontrará preguntas que responden a los 5 parámetros de evaluación definidos a partir de experiencias como el Concurso Gobernarte del BID, la Convocatoria Anual de Innovaciones de la OCDE junto al Centro Mohammed Bin Rashid para la Innovación Gubernamental (MBRCGI) de los Emiratos Árabes Unidos y el Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva de la OEA.

## Eficiencia

Este parámetro evalúa la optimización de los procesos, recursos y herramientas involucrados en la experiencia innovadora, para la obtención de mayores resultados.

- \* ¿Los recursos (financieros, humanos y físicos) que se destinaron para la ejecución de la iniciativa han sido suficientes para obtener mejores y mayores resultados? ¿en el proceso se hizo necesario aumentar o disminuir estos recursos? (máx. 1300 caracteres)

- \* Considera que la relación costo beneficio de la iniciativa fue: positiva, negativa o igual. (Explique por qué) (máx. 1300 caracteres)

## Cocreación

Este parámetro evalúa el involucramiento de diferentes actores territoriales durante las etapas de innovación pública (identificación de problemas, generación de ideas, desarrollo de propuestas, implementación de proyectos, evaluación de proyectos y difusión de lecciones).

- \* ¿La iniciativa contó con la participación de diferentes áreas de la entidad, beneficiarios u otras entidades, en el desarrollo de sus etapas de identificación de problemas, generación de ideas, desarrollo de propuestas, implementación de proyectos, evaluación de proyectos y difusión de lecciones? Mencione los participantes, su rol y los espacios y/o mecanismos definidos para la participación de los mismos.  
(máx. 1500 caracteres)

### Replicabilidad

Este parámetro evalúa la capacidad de adaptación de la innovación para ser implementada en entidades con diferentes contextos.

- \* ¿Qué aspectos de su iniciativa considera que permiten replicarla en diferentes escenarios, y qué ventajas posee para facilitarlos? (máx. 1300 caracteres)

### Resultado e Impacto

Este parámetro evalúa si los resultados, beneficios y mejoras que provee la iniciativa innovadora son demostrables, medibles y comparables. Se debe expresar la forma en que se recolectó dicha información para medir el impacto.

- \* Mencione indicadores cualitativos y cuantitativos que reflejen resultados e impacto de la iniciativa, como datos comparativos de la población objetivo (antes y después de la iniciativa), otras poblaciones beneficiadas con la iniciativa (opcional), aspectos mejorados por medio de la iniciativa. Importante mencionar por medio de que mecanismo se recolectó dicha información. (máx. 1500 caracteres)

### Sostenibilidad

Este parámetro evalúa la capacidad para mantener en el tiempo los beneficios de la práctica innovadora a pesar de cambios en el entorno (cambio administración, institucionales, políticos, financieros, etc.).

- \* ¿La iniciativa tiene el respaldo de una norma/proceso/plan dentro de la entidad que garantice los recursos financieros, administrativos y procedimentales para su implementación?, ¿por cuánto tiempo está definido? (máx. 1250 caracteres)

- \* ¿Qué considera usted importante de la iniciativa para contárselo al ecosistema de innovación pública en la Región Caribe? (máx. 1300 caracteres)

### Momento III: Análisis de las barreras y habilitadores de iniciativas innovadoras

Como instrumento para el análisis de barreras y habilitadores de iniciativas innovadoras se realiza una entrevista semiestructurada, que permitirá conocer sobre el proceso de dicha iniciativa y la experiencia que hay detrás de él.

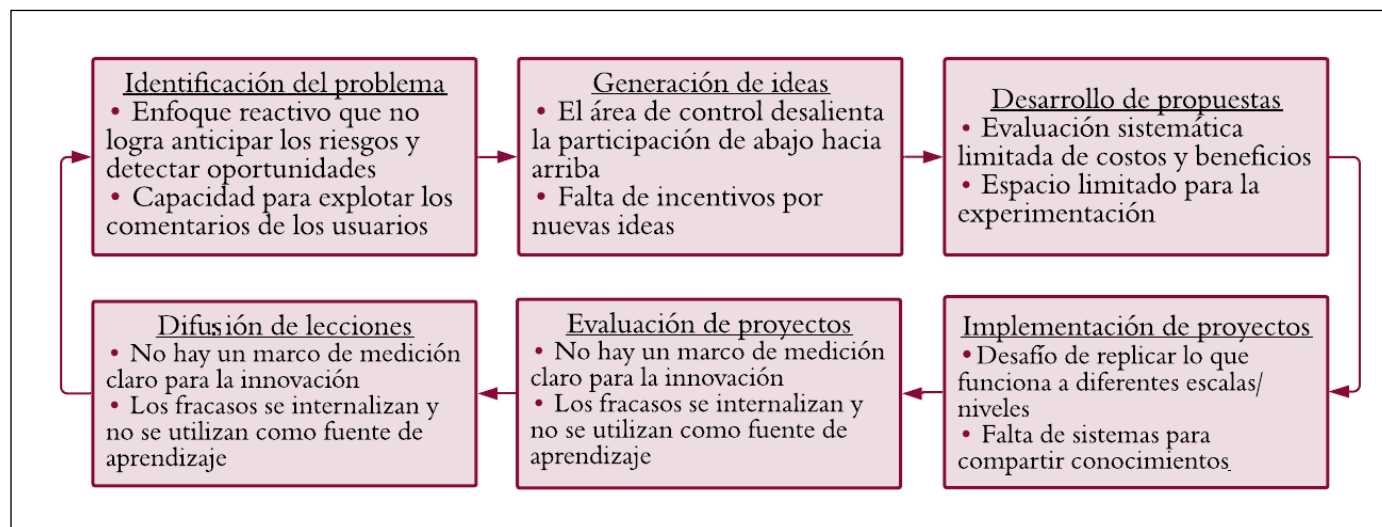
#### Etapas de las iniciativas de innovación.

En este aparte se busca inquirir sobre el estado en que se encuentra la iniciativa innovadora en los departamentos de la Región Caribe, a la vez que se conocen las barreras y habilitadores encontradas en cada una de las etapas de la experiencia (ver Ilustración 3).

Según OCDE (2017), las etapas del ciclo de vida de la innovación son:

- I. **Identificación de problemas:** comprender la naturaleza y las características de un problema es un primer paso para generar ideas innovadoras para responder a él. Las organizaciones del sector público a menudo carecen de la capacidad para identificar riesgos y oportunidades provenientes de su entorno y para capturar e interpretar de manera efectiva la demanda de los usuarios.
- II. **Generación de ideas:** las ideas que impulsan la innovación pueden ser generadas de abajo hacia arriba por los funcionarios públicos en la primera línea o iniciadas por el liderazgo ejecutivo. Apoyar la creación de ideas a menudo implica proporcionar el nivel adecuado de incentivos y recompensas, crear oportunidades para compartir experiencias y garantizar la movilidad de los funcionarios públicos para apoyar una comprensión amplia de los problemas y las herramientas para responder a ellos.
- III. **Desarrollo de propuestas:** la prueba de conceptos, la prueba de ideas y los ensayos son pasos importantes para traducir ideas en proyectos viables con potencial de implementación. Esto significa crear un espacio para que las organizaciones del sector público experimenten y prueben cosas nuevas. La innovación, por definición, conlleva novedad y, por tanto, obliga a las organizaciones a aceptar un cierto nivel de incertidumbre y transformarlo en riesgo gestionable.
- IV. **Implementación de proyectos:** la elaboración de presupuestos puede estimular la innovación a través de incentivos financieros, promover una mayor flexibilidad, alinear los marcos presupuestarios y de inversión para ampliar la innovación y difundir sus beneficios a través del sistema, y promover metodologías para garantizar el retorno de la inversión. También es probable que la innovación surja de las interacciones entre diferentes organismos, por lo que se necesitan marcos adecuados para permitir que dichas interacciones ocurran.
- V. **Evaluación de proyectos:** los proyectos innovadores deben ser monitoreados y evaluados para determinar si están resolviendo o no los problemas que están tratando de abordar. La evaluación de proyectos innovadores puede ser un proceso no lineal; por ejemplo, la iteración rápida permite realizar evaluaciones desde el principio, durante las fases de desarrollo.
- VI. **Difusión de lecciones:** compartir ideas y experiencias son una parte constitutiva del proceso de innovación y permiten replicar enfoques exitosos en diferentes contextos. Comprender qué salió mal es una poderosa fuente de aprendizaje, dado el nivel de riesgo inherente a los proyectos innovadores.

### Ilustración 3. Barreras a la innovación a lo largo del ciclo de vida



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2017 p.18).

#### Momento IV: Resultados y difusión

En este aparte se logrará contar con un video en lenguaje claro, simple y accesible a funcio-

narios públicos y contratistas que muestre las conclusiones de un estudio de caso y cómo estas ejemplifican la dificultad de innovar dentro del sector público.

## Anexo G. Resultados IBIP

| Índice IBIP | Enfoque | Dimensión               | Peso de la dimensión en el enfoque | Subdimensión (Factor)              | Peso de la subdimensión dentro de la dimensión | Peso dentro en Índice del enfoque        | Pregunta  |   |   |
|-------------|---------|-------------------------|------------------------------------|------------------------------------|--|--|---|---|---|
| 46,80%      | Entidad | Capacidad Institucional | 0,642                              | Capacidades técnicas               | 0,12   | 0,248                                    | ¿Cuántas faltas disciplinarias generadas por el incumplimiento de la normatividad para innovar se identificaron en el año anterior?<br>¿Cuántos canales de atención al usuario tiene la entidad?<br>¿Cuántas quejas de usuarios recibió la entidad el año anterior?<br>¿Cuántas propuestas innovadoras fueron implementadas en la entidad en el año anterior?<br>¿Cuántas propuestas y/o proyectos de innovación se han formulado en la entidad en el año anterior?<br>¿Cuántos proyectos, programas e iniciativas de innovación fueron desarrollados con otras entidades en el año anterior? Si su |   |   |
|             |         |                         |                                    | Entorno para la toma de decisiones | 0,384  | 0,152                                    | ¿Cuántas dependencias de toma de decisiones que inciden de manera recurrente en procesos de innovación existen en la entidad?<br>¿Cuál es el nivel de generación de espacios para la cocreación en la entidad?<br>¿Cuál es el nivel de eficiencia en el uso de los recursos destinados para innovación?<br>¿Cuál es el nivel de transparencia en la inversión de recursos en innovación?<br>¿Cuál es el nivel de capacidad de la entidad para la cooperación interinstitucional en materia de innovación pública?   |   |   |
|             |         |                         |                                    | Capacidades financieras            | 0,167  | 0,109                                    | ¿Cuántas políticas generadoras de innovación se aplican en la entidad?<br>¿Cuántos procedimientos y/o actualizaciones de servicios en innovación se han implementado en la entidad en el año anterior?<br>¿Cuántas patentes han sido registradas por la entidad?<br>¿Qué porcentaje del presupuesto fue destinado para la inversión en innovación en el año anterior?<br>¿Qué porcentaje del presupuesto de la entidad fue destinado a proyectos de innovación interinstitucional en el año anterior?   |   |   |
|             |         |                         |                                    | Atención al usuario                | 0,181  | 0,082                                    | ¿Cuántos funcionarios prestan servicios en el área de atención al usuario?<br>¿Cuántas plataformas digitales tiene la entidad?  |   |   |
|             |         |                         |                                    | Cooperación Interinstitucional     | 0,148  | 0,05                                     | ¿Cuántas becas se otorgaron en el año anterior para estudio de innovación?<br>¿Cuántos convenios de cooperación en innovación suscribió con otras entidades del sector público en el año anterior?<br>¿Cuántos funcionarios ha enviado la entidad a otras instituciones del sector público por concepto de intercambio?   |   |   |
|             |         |                         |                                    | Normatividad y regulación          | 0,181  | Flexibilidad operacional                 | 0,394   | 0,083   | ¿Cuál es el nivel de rotación de funcionarios en puestos de trabajo en la entidad?<br>¿Cuál es el porcentaje de servicios disponibles en línea?<br>¿Cuál es el nivel de rotación del talento humano entre instituciones públicas?<br>¿Cuál es el porcentaje de funcionarios (de planta y contratistas) con especialización que desarrollan actividades misionales en la entidad?  |
|             |         |                         |                                    |                                    |  | Flexibilidad Organizacional              | 0,207   | 0,043   | ¿Cuál es el nivel de flexibilidad en la organización en cuanto a normas y regulaciones para innovar?  |
|             |         |                         |                                    |                                    |  | Normatividad                             | 0,399   | 0,056   | ¿Cuántas irregularidades normativas en la implementación de acciones innovadoras se han identificado en el año anterior?  |
|             |         |                         |                                    |                                    |  | Formación de capital humano              | 0,231   | 0,076   | ¿Cuántos planes de capacitación en innovación pública tiene la entidad?<br>¿Qué porcentaje del presupuesto fue destinado para la formación continua en el año anterior?   |
|             |         |                         |                                    | Incentivos                         | 0,177  | Incentivos y titulación                  | 0,184   | 0,066   | ¿Cuántos incentivos se entregaron en la entidad el año anterior para promover espacios de innovación?<br>¿Cuál es el porcentaje de funcionarios (de planta y contratistas) con maestría que desarrollan actividades misionales en la entidad?<br>¿Cuál es el porcentaje de funcionarios (de planta y contratistas) con doctorado que desarrollan actividades misionales en la entidad?  |
|             |         |                         |                                    |                                    |  | Acceso y difusión de la información      | 0,585   | 0,035   | ¿Cuál es el nivel de acceso y difusión de la información en la entidad?   |
|             |         |                         |                                    | 38,65%                             | Usuario  | Gobierno abierto                         | 79%   | Inclusión, difusión y acceso a la información | 100,00%   |
|             |         | Interacción             | 20,79%                             |                                    |  |  |   |   |   |
|             |         |                         |                                    |                                    |  | Interacción con la entidad               | 37,43%  | 10,18%  | ¿Cuántas solicitudes ha realizado a la entidad?<br>¿Cuántos PQRS realizó a la entidad el año anterior?<br>¿Cuál es su nivel para plantear ideas innovadoras al interior de la entidad?<br>¿Cuál es su nivel de autonomía para innovar al interior de la entidad?<br>¿Cuál considera usted que es su nivel de trabajo en equipo para generar procesos de innovación en la entidad?<br>¿Cómo califica su nivel de formación respecto a la generación de innovación?<br>¿Cuál considera usted que es su nivel de aprovechamiento de los recursos para la innovación?<br>¿Cuál es su nivel de participación en los procesos de innovación que logran mejoras en la organización?<br>¿Cuál es su nivel de actualización sobre el marco normativo y regulatorio para la innovación? |
|             |         | 42,89%                  | Funcionario                        |                                    |  | Capacidades y habilidades                | 60%   | Competencias y autonomía para Innovar         | 100,00%   |
|             |         |                         |                                    | Cultura y valores                  | 40%  | Cultura institucional para la innovación | 54,80%  | 24,68%  |   |
|             |         |                         |                                    |                                    |  | Aversión al cambio                       | 45,20%  | 15,32%  |   |

| Indicadores  | 60 | 100%   | IBIP          | IBIP(P)       |
|--------------|----|--------|---------------|---------------|
| Usuarios     | 14 | 23,33% | 38,65%        | 9,02%         |
| Funcionarios | 13 | 21,67% | 42,89%        | 9,29%         |
| Entidad      | 33 | 55,00% | 46,80%        | 25,74%        |
|              |    |        | <b>42,78%</b> | <b>44,05%</b> |

## Bibliografía

- Andreu, I. (2019). ¿Qué es un ecosistema de innovación y qué roles existen? APD. <https://www.apd.es/ecosistema-de-innovacion-que-es-y-roles/>
- DNP. (2018). *Informe de resultados: Medición del Desempeño Municipal*.
- DNP, Equipo de Innovación Pública y Plaza Consulting. (2020). *Informe de Barreras a la Innovación Pública*. Bogotá, Colombia
- DNP. Y OCyT. (2019). Índice Departamental de Innovación para Colombia, (IDIC).
- García, C., & Peña, M. (2015). *Caracterización del Ecosistema de innovación pública digital en Colombia*. Servicio de Asistencia Reembolsable (RAS).
- Laboratorio de Gobierno. (2020). *Documento metodológico del Índice de Innovación Pública*.
- OCDE (2015). *The innovation imperative in the public sector: Setting an agenda for action*. OECD Publishing.
- OCDE (2017), *Fostering Innovation in the Public Sector*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>
- ONU (2015), *Resolución A/RES/70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 25 de noviembre de 2015.
- Stott, L. & Ramil, X. (2014), *Metodología para el desarrollo de estudios de caso*, Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano de la Universidad Politécnica de Madrid itdUPM, Madrid. [itd.upm.es/wp-content/uploads/2014/06/metodologia\\_estudios\\_de\\_caso.pdf](http://itd.upm.es/wp-content/uploads/2014/06/metodologia_estudios_de_caso.pdf)
- Veeduría Distrital. (2019). *Metodología Aplicación del Índice de Innovación Pública*.