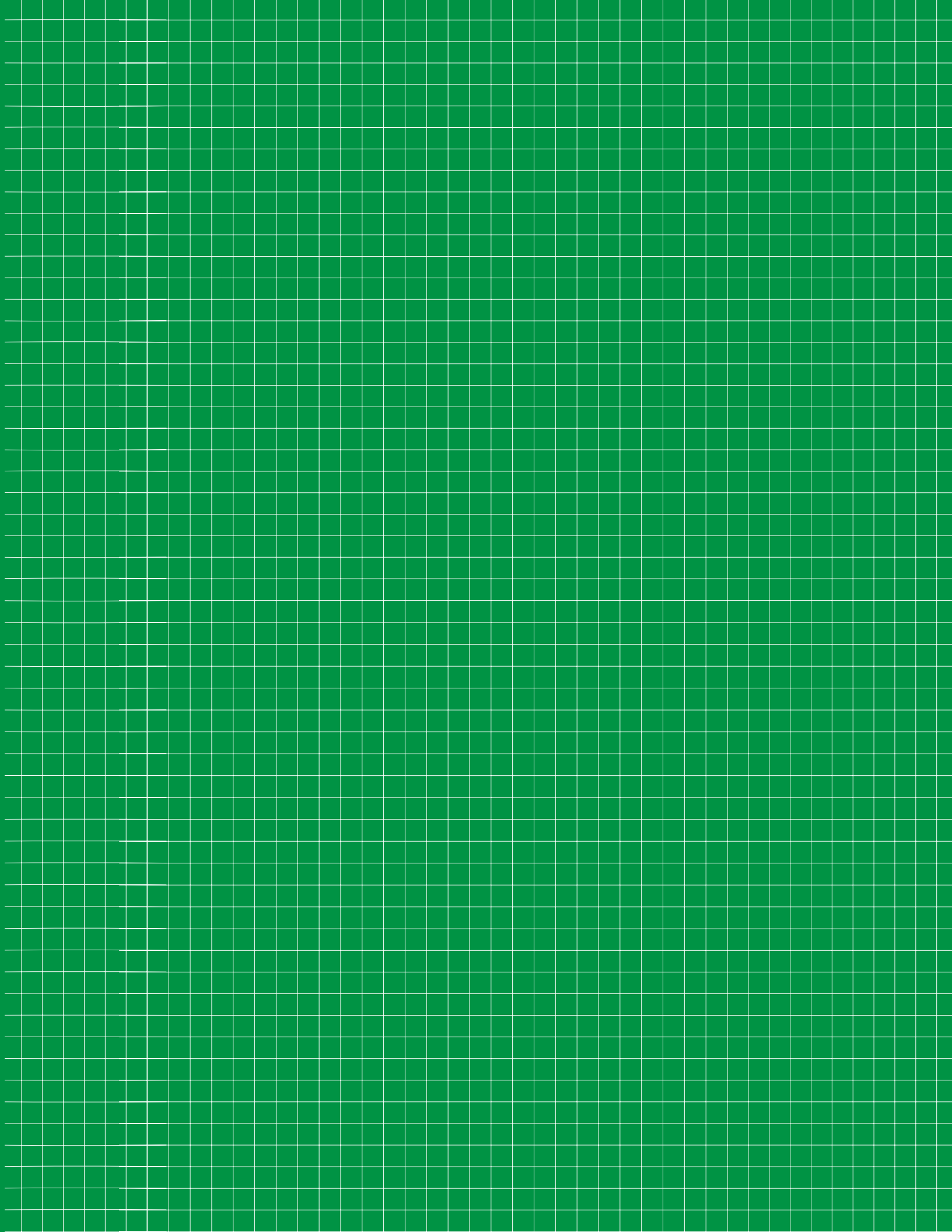


# Informe de barreras

# a la innovación pública



## Departamento Nacional de Planeación

### Director

Luis Alberto Rodríguez

### Coordinador Grupo Modernización del Estado

Javier Andrés Caicedo Trujillo

### Equipo de Innovación Pública

Hector Andrés Bombiella Medina

Luis Felipe Núñez Mestre

Natalia Rodríguez Triana

Angélica María Villalba Eljach

### Universidad Nacional de Colombia

### Rectora

Dolly Montoya Castaño

### Vicerrector Sede Bogotá

Jaime Franky Rodríguez

### Decana Facultad de Ingeniería

María Alejandra Guzmán Pardo

### Director LABIOI

Pablo Enrique Rodríguez Espinosa

### Líder LABIOI

Jhon Alexander García Camargo

### Experto en política y desarrollo

Jorge Iván Bula Escobar

### Equipo consultor

Ana María Barbosa Cárdenas

Daniela Mahé Soto

Rubby Yesenia Parrado Rodríguez

Sebastián Toro Duque

### Estudiantes auxiliares de investigación

Angie Alejandra Estupiñan Calderón

Sebastián Rincón Aguirre

Henry Torres Hernández

### Diseño

Carlos Augusto Carrillo Forero

Santiago Andrés Idárraga Giraldo

Alejandra Torres Ramírez

### Corrección de estilo y edición

Nhora Paulina Parra Ortiz

### Coordinación administrativa y financiera

Deyanit Novoa Rivas



# Estudio de Barreras a la Innovación Pública en Colombia **REGIÓN CENTRAL**

# Índice

---

## 00

### Listados

Listado de Ilustraciones  
Listado de Tablas  
Listado de Fórmulas  
Listado de Anexos

---

## 01

### Introducción

---

## 02

### Alcance

Caracterización geográfico  
administrativa: Región  
Administrativa y de Planeación  
Especial -RAP-E Región  
Central  
Caracterización del territorio

---

## 03

### Metodología

Enfoque territorial  
Base conceptual  
Método y actividades de trabajo  
para el desarrollo del estudio

- › Delimitación de sectores
- › Estrategia comunicativa
- › Proceso de articulación con  
las entidades
- › Herramientas de captura  
de información
- › Priorización de casos de estudio
- » *Criterios de selección*
- » *Sistematización de la información  
recolectada*

**Metodología estadística**

- › Población objetivo y muestreo
- › Instrumento de medición:  
indicador

- › Validez del instrumento
  - » *Teoría de respuesta al ítem*
- › Modelo de respuesta gradual (GRM)

#### Descripción de los datos

- › Análisis de correspondencia múltiples (ACM)
- › Análisis de la información

#### Ciclo de los datos

## 04 Marco teórico y conceptual

### Marco teórico

- › Innovación pública, innovación en el sector público e innovación social: un debate necesario
- › Innovación Pública
  - » *Innovación en el escenario de lo público*
  - » *Innovación social*
  - » *Gobernanza*
  - » *Cocreación*
  - » *Ecosistemas de innovación*
  - » *Referentes en cuanto a indicadores de innovación pública*
    - *Estudio I.O. "Barreras a la innovación pública en Colombia"*
    - *Mapeo de iniciativas DNP*
    - *Índice de Innovación Pública (IIP) de la Veeduría Distrital de Bogotá*
    - *Índice de Innovación Pública del Laboratorio de Gobierno de Chile*
- › De la innovación en el escenario de lo público a la innovación pública en Colombia
  - » *Innovación y la nueva gestión pública*

## 05 Resultados

### Barreras y habilitadores en la Región Central

- › Descripción de instrumentos de captura
  - » *Formularios entidades*
  - » *Formularios servidoras y servidores públicos*
- › Descripción y caracterización de los datos
  - » *Entidades*
  - » *Servidoras y servidores Públicos*
- › Análisis de correspondencia múltiple
  - » *Fase I*
    - *Estudio de entidades*
  - » *Fase II*
- › Validación del Instrumento
  - » *Aplicación del modelo gradual*
    - *Entidades*
    - *Servidoras y servidores públicos*
- › Descripción de barreras
- › Descripción de habilitadores

### Indicador medible

#### › Resultados

### Sistematización de casos de éxito

- › Es Tu Radio
  - » *Estructura*
  - » *Creación de valor público*
  - » *Gobernanza*
- › Proyecto "Líderes Públicos"
  - » *Estructura*

- » *Innovación en el escenario de lo público en Colombia*
- » *Innovación pública en la región central*
- › *Innovación pública desde los conocimientos situados*

#### **Marco conceptual**

- › *Innovación pública*
  - » *Definiciones básicas: Valor público, reto público y cadena de valor*
  - » *Co-creación y enfoque experimental*
  - » *Fases de la innovación pública*
  - » *Dimensiones y componentes de la innovación pública*
    - *Estructura: innovación en el sector público*
    - *Creación de Valor público*
    - *Gobernanza*
  - › *Barreras y habilitadores a la innovación pública*
    - » *Estructura*
      - *Capacidad Institucional*
      - *Insumos*
      - *Gestión de la información*
    - » *Creación de Valor público*
      - *Eficiencia*
      - *Eficacia*
      - *Gestión del conocimiento*
    - » *Gobernanza*

- » *Creación de valor público*
- » *Gobernanza*
- › *Proyecto “incentivos a la conservación”*
  - » *Estructura*
  - » *Creación de valor público*
  - » *Gobernanza*
- › *Estrategia Cambio Verde*
  - » *Estructura*
  - » *Creación de valor público*
  - » *Gobernanza*
- › *Urbanismo Comunitario*
  - » *Estructura*
  - » *Creación de valor público*
  - » *Gobernanza*
- › *Metodología de sistematización*

#### **Mapa del ecosistema de innovación pública en la Región Central**

- › *Gobierno - Estado - Sector Público:*
- › *Academia:*
- › *Sociedad Civil:*
- › *Sector Privado:*
- › *Organismos internacionales:*

---

## **06 Conclusiones**

---

## **07 Recomendaciones**

#### **Recomendaciones generales**

- › *Incorporar la innovación pública a la dimensión de estructura*
- › *Potenciar escenarios de experimentación para el fortalecimiento del desarrollo de la cadena de valor*

- › Fortalecer los procesos de gestión del conocimiento
- › Fortalecer los mecanismos de participación

**Seguimiento a barreras a la innovación pública mediante otros mecanismos/estudios**

- › El Índice Departamental de Innovación (IDIC)
- › Encuesta sobre ambiente y desempeño institucional nacional -EDI-
- › Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión -Furag-

---

# 08

## Referencias bibliográficas

# 00 Listados



## 0.1 Listado de Ilustraciones

**Ilustración 1.** Mapa político Región Administrativa y de Planeación Especial - RAP-E Región Central

**Ilustración 2.** Articulación componentes del proyecto

**Ilustración 3.** Abordaje conceptual a partir de una metodología de triangulación

**Ilustración 4.** Revisión teórico-conceptual

**Ilustración 5.** Revisión normativa e institucional

**Ilustración 6.** Saberes situados

**Ilustración 7.** Articulación de entidades

**Ilustración 8.** Ciclo de datos

**Ilustración 9.** Innovación para la competitividad

**Ilustración 10.** La Innovación en el escenario de lo público en Colombia

**Ilustración 11.** Barreras a la innovación según PND 2011

**Ilustración 13.** Articulación de actores

**Ilustración 14.** Innovación Pública

**Ilustración 15.** Cadena de valor

**Ilustración 16.** Participación de entidades y servidoras y servidores públicos

**Ilustración 17.** Porcentaje de participación de entidades y servidoras y servidores públicos.

**Ilustración 18.** Participación por nivel territorial

**Ilustración 19.** Comportamiento a nivel departamental

**Ilustración 20.** Composición de Participación de

servidoras y servidores por tipo

**Ilustración 21.** Composición de Participación de servidoras y servidores por género y edad

**Ilustración 22.** Histograma de edad agrupado por identidad de género

**Ilustración 23.** Histograma de edad agrupado por tipo de servidor y servidora pública

**Ilustración 24.** Acumulación de varianza de las primeras 10 dimensiones del ACM

**Ilustración 25.** Proyección individuos y modalidades en las dos primeras dimensiones

**Ilustración 26.** Proyección de modalidades, individuos y variables ilustrativas en entidades públicas

**Ilustración 27.** Intervalos de confianza de las primeras cuatro preguntas con mayor contribución en entidades públicas

**Ilustración 28.** Acumulación de varianza

**Ilustración 29.** Proyección de modalidades, individuos y variables ilustrativas

**Ilustración 30.** Proyección de modalidades y variables ilustrativas



**Ilustración 31.** Intervalos de confianza de las primeras cuatro preguntas con mayor contribución en servidoras y servidores públicos

**Ilustración 32.** Servidores: curvas características de la pregunta 2.1. y cantidad de información que acumula la pregunta.

**Ilustración 33.** Servidores: curvas características de la pregunta 2.3 y cantidad de información que acumula la pregunta

**Ilustración 34.** Nube de palabras Es Tu Radio

**Ilustración 35.** Mapa jerárquico Es Tu Radio

**Ilustración 36.** Nube de palabras Líderes Públicos

**Ilustración 37.** Mapa jerárquico Líderes Públicos

**Ilustración 38.** Nube de palabras Incentivos a la Conservación

**Ilustración 39.** Mapa jerárquico Incentivos a la Conservación

**Ilustración 40.** Nube de palabras Cambio Verde

**Ilustración 41.** Mapa jerárquico Cambio Verde

**Ilustración 42.** Nube de palabras Urbanismo Comunitario.

**Ilustración 43..** Mapa jerárquico Urbanismo Comunitario

**Ilustración 44.** Codificación NVivo

**Ilustración 45.** Estructura Ecosistema Regional de Innovación Pública

## 0.2 Listado de Tablas

**Tabla 1.** Caracterización de la Región Administrativa y de Planeación Especial - RAP-E Región Central

**Tabla 2.** Programación logística Estudio de Barreras a la Innovación Pública en Colombia

**Tabla 3.** Resumen Innovación Pública en el escenario de lo público

**Tabla 4.** Frecuencia de Identidad de Género y Tipo de servidor y servidora

**Tabla 5.** Comparación Departamento y Tipo de Contrato

**Tabla 6.** Preguntas representativas identificadas en entidades públicas

**Tabla 7.** Preguntas representativas identificadas en servidoras y servidores públicos

**Tabla 8.** Parámetros estimados de la pregunta 2.1.

**Tabla 9.** Frecuencia relativa de respuesta de las preguntas 2.1 de las 33 entidades

**Tabla 10.** Parámetros de las preguntas con un alto grado de discriminación

**Tabla 11.** Parámetros estimados de la pregunta 2.3.

**Tabla 12.** Preguntas con nivel de discriminación alto junto con la dificultad de las diferentes categorías.

**Tabla 13.** Ponderación de dimensiones y componentes.

**Tabla 14.** Resultados por departamento y dimensión en el formulario dirigido a entidades

**Tabla 15.** Resultados por departamento y dimensión en el formulario dirigido a servidores y servidoras

**Tabla 16.** Resultados Departamentales IDIC 2019

## 0.3 Listado de Fórmulas

**Fórmula 1.** Modelo de respuesta gradual

**Fórmula 2.** Información acumulada

## 0.4 Listado de Anexos

### Anexo 1. Bases de datos

- Anexo 1.1. Plan estratégico de la RAP-E Región Central
- Anexo 1.2. Grupo muestral de entidades públicas del sector ejecutivo de la región central
- Anexo 1.3. Sistematización de entrevistas del marco conceptual
- Anexo 1.4. Matriz de Dimensiones, Componentes y Categorías de la innovación pública
- Anexo 1.5. Grupo de expertos, etapa I revisión de los instrumentos de captura de información
- Anexo 1.6. Actores del Ecosistema Regional de Innovación Pública
- Anexo 1.7. Base de datos de respuestas estructuradas de entidades públicas
- Anexo 1.8. Base de datos de respuestas estructuradas de servidoras y servidores públicos
- Anexo 1.9. Resumen Innovación en el escenario de lo público en Colombia

### Anexo 2. Procedimientos estadísticos

- Anexo 2.1. Instrumentos de captura de información ponderados por pregunta Entidades y servidoras y servidores
- Anexo 2.2. Base de datos respuesta entidades transformación numérica
- Anexo 2.3. Base de datos respuesta servidoras y servidores transformación numérica
- Anexo 2.4. Gráfica complementarias ACM
- Anexo 2.5. Gráficas complementarias Modelos gradual de respuesta al ítem

### Anexo 3. Piezas gráficas en el marco de la programación logística Estudio de barreras a la innovación pública en la Región Central

- Anexo 3.1. Video de sensibilización
- Anexo 3.2. Infografía informativa
- Anexo 3.3. Invitación diligenciamiento instrumento dirigido a entidades públicas
  - Anexo 3.3.1. Invitación dirigida al departamento de Boyacá

Anexo 3.3.2. Invitación dirigida al departamento de Cundinamarca

Anexo 3.3.3. Invitación dirigida al departamento de Huila

Anexo 3.3.4. Invitación dirigida al departamento de Meta

Anexo 3.3.5. Invitación dirigida al departamento de Tolima

Anexo 3.3.6. Invitación dirigida a Bogotá Distrito Capital

Anexo 3.4. Invitación diligenciamiento instrumento dirigido a las y los servidoras y servidores públicos

Anexo 3.4.1. Invitación dirigida a servidoras y servidores del departamento de Boyacá

Anexo 3.4.2. Invitación dirigida a servidoras y servidores del departamento de Cundinamarca

Anexo 3.4.3. Invitación dirigida a servidoras y servidores del departamento de Huila

Anexo 3.4.4. Invitación dirigida a servidoras y servidores del departamento del Meta

Anexo 3.4.5. Invitación dirigida a servidoras y servidores del departamento de Tolima

Anexo 3.4.6. Invitación dirigida a servidoras y servidores Bogotá Distrito Capital

Anexo 3.5. Agradecimientos

Anexo 3.6. Identificador de instrumentos de captura de información

Anexo 3.7. Jornada de sesiones informativas

Anexo 3.8. Video explicativo de los formularios

Anexo 3.9. Formato de derecho de petición enviado a las entidades públicas territoriales para la captura de información

Anexo 3.10. Anexo Invitación a grupos focales

Anexo 3.11. Infografía: producto del proyecto: resultados del estudio

**Anexo 4. Respuestas por parte de las entidades públicas territoriales**

**Anexo 5. Documentos emitidos en articulación con entidades públicas**

**Anexo 5.1.** Carta emitida por DNP para la presentación del Laboratorio de Innovación, Creatividad y Nuevas Tecnologías –LAB IOI– de la Universidad Nacional de Colombia como gestor del estudio de medición de barreras a la innovación pública

**Anexo 5.2.** Aprobación de los instrumentos de captura de información por parte de enlace del DNP

## **Anexo 6. Instrumentos de captura de información**

**Anexo 6.1.** Formulario dirigido a las entidades públicas

**Anexo 6.2.** Formulario dirigido a las y los servidores públicos

**Anexo 6.3.** Preguntas orientadoras entrevista semiestructurada

**Anexo 6.4.** Preguntas orientadoras grupos focales

## **Anexo 7. Entrevistas y grupos focales.**

**Anexo 7.1.** Iniciativa *Es tu Radio*

**Anexo 7.1.1.** Grabación Entrevista semiestructurada *Es tu Radio*

**Anexo 7.1.2.** Grabación Grupo focal *Es tu Radio*

**Anexo 7.1.3.** Transcripciones e información documental *Es tu Radio*

**Anexo 7.1.3.1.** Video *Es tu Radio*

**Anexo 7.2.** Iniciativa Líderes Públicos

**Anexo 7.2.1.** Grabación Entrevista semiestructurada Líderes Públicos

**Anexo 7.2.2.** Transcripción Entrevista semiestructurada Líderes Públicos

**Anexo 7.3.** Iniciativa Incentivos a la Conservación

**Anexo 7.3.1.** Grabación Entrevista semiestructurada Incentivos a la Conservación

**Anexo 7.3.2.** Transcripción Incentivos a la Conservación

**Anexo 7.4.** Iniciativa Cambio Verde

**Anexo 7.4.1.** Grabación Entrevista semiestructurada Cambio Verde

**Anexo 7.4.2.** Transcripción e información documental Cambio Verde

**Anexo 7.5** Iniciativa Urbanismo Comunitario

**Anexo 7.5.1.** Grabación Entrevista semiestructurada Urbanismo Comunitario

**Anexo 7.5.2.** Grabación grupo focal Urbanismo Comunitario

**Anexo 7.5.3.** Transcripción Entrevista semiestructurada Urbanismo Comunitario

## **Anexo 8. Gestión con entidades públicas**

**Anexo 8.1.** Correo electrónico al DAFP. 30 de octubre de 2020

**Anexo 8.2.** Correo electrónico al DAFP. 06 de noviembre de 2020

**Anexo 8.3.** Correo electrónico al CNSC. 23 de octubre de 2020

# 01 Introducción

---



El presente documento constituye el informe final a partir del acercamiento, análisis, estudio y resultados en el ejercicio de identificación de barreras a la innovación pública para la región central. Este estudio, liderado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y ejecutado por el Laboratorio de Innovación, Creatividad y Nuevas Tecnologías (LAB 101) de la Universidad Nacional de Colombia, centra su objetivo en elaborar el Estudio de Barreras a la Innovación en Colombia con un enfoque territorial centrado en las características propias de las entidades públicas de la Región Central, a partir de la identificación y caracterización de los habilitadores y las barreras presentes para la innovación pública, donde al final del ejercicio, se identifica y presenta algunos casos de éxito para la formulación de recomendaciones que permitan la definición de una agenda de trabajo para fortalecer el ecosistema de innovación pública en Colombia a partir de las características propias de las regiones.

Este trabajo de articulación estatal pretende, desde las potencialidades y particularidades de cada entidad vinculada (es decir, lo estratégico, lo ejecutivo y lo académico), comprender conjuntamente las definiciones, acciones y métodos que orienten la construcción de dicho indicador.

A continuación, lo primero que se abordará

es el alcance del estudio, la caracterización geográfica de la región central y las características generales del territorio. Luego, en el apartado de metodología se expondrá cómo se incorporará el enfoque territorial, cuál va a ser la base conceptual del trabajo y el método y actividades que se desarrollarán teniendo en cuenta aspectos como la delimitación de los sectores, la estrategia comunicativa y el modo en el que se priorizan los casos seleccionados. Dentro del apartado de metodología, también se desglosará la metodología estadística con la que se va a trabajar, la descripción de los datos y el ciclo de los datos.

En el cuarto apartado, correspondiente al marco teórico y conceptual, se explorarán las definiciones y distinciones de innovación pública, innovación social, innovación en el sector público y ecosistemas de innovación desde la literatura académica, desde la revisión de literatura gris y desde la indagación de conocimientos situados con funcionarios y funcionarias que se encuentren vinculados a labores de formulación de proyectos. A modo de cierre del apartado, se consolidan los conceptos orientadores, sus componentes y categorías.

El quinto apartado corresponde a los resultados, donde se exponen en primera medida las barreras y los habilitadores identificados a través del ejercicio estadístico. En segundo

lugar, se aborda el indicador y sus resultados generales y por departamento. En tercer lugar, se presentan cinco casos de éxito de iniciativas de innovación pública en la región central que fueron sistematizados, y, finalmente, se desarrolla el mapeo de actores del ecosistema de innovación de la región central.

El sexto apartado corresponde a las conclusiones del estudio, el séptimo, a las recomendaciones generales y el octavo, a la pieza comunicativa con la síntesis de los resultados de la investigación.

# 02 Alcance



El estudio de medición de barreras a la innovación pública es un ejercicio que lidera el Departamento Nacional de Planeación (DNP) bajo un proceso de articulación suscrita con tres<sup>1</sup> universidades que, bajo un enfoque territorial, presentan para las diferentes regiones objeto de estudio las condiciones que pueden llegar a ser barreras y/o habilitadores de innovación pública. En el caso del presente documento, se expone un análisis de las barreras y/o habilitadores que condicionan iniciativas, procesos, proyectos y/o programas de innovación pública en la región central.

Para la realización del presente documento, la delimitación geográfica - administrativa se realizó en función del alcance que tiene actualmente la Región Administrativa de Planeación Especial Región Central, la cual aborda los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Huila, Meta, Tolima y Bogotá Distrito Capital.

El desarrollo del estudio tomó 12 semanas, generando en un primer momento la base conceptual sobre la cual se estipula las categorías de análisis de la innovación pública, en un segundo momento, la construcción, pilotaje y puesta en marcha de instrumentos de captura de información para, finalmente,

realizar el ejercicio estadístico de medición y los análisis cuantitativos y cualitativos alrededor de las barreras a la innovación pública en las entidades territoriales. Así mismo, se establece la sistematización de cinco (5) iniciativas de innovación pública que permiten consolidar la caracterización de las condiciones que habilitan la innovación pública en los territorios de la región central y, de esta manera, presentar a la región una carta de recomendaciones que permitan en un corto y mediano plazo la generación de insumos para construir mecanismos favorables a la resolución de retos públicos.

*<sup>1</sup> Participan en este proceso investigativo la Universidad Tecnológica de Chocó, la Universidad del Magdalena y la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.*

## Caracterización geográfico administrativa: Región Administrativa y de Planeación Especial 2.1 -RAP-E Región Central-

La entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, particularmente lo consignado en sus artículos 305 y 306, genera en Colombia el ambiente propicio para pensar el desarrollo como un ámbito y responsabilidad a nivel regional, permitiéndola constitución de regiones administrativas a partir de la integración de dos o más departamentos, y dotando así la figura de región administrativa y de planificación como una entidad con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, superando los límites de gestión y acción determinados por las divisiones políticas de los departamentos (Constitución Política, 1991, art. 306). A partir de allí, se genera todo el andamiaje jurídico para la consolidación de espacios de administración y planeación a nivel regional con la Ley 52 de 1994 correspondiente a la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo que regula y establece los ámbitos de articulación entre la planeación nacional y territorial, y posteriormente, la Ley 1454 de 2011 –conocida como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial– que da origen a la figura de Región Administrativa y de Planeación Especial –RAP-E Región Central– como esquema asociativo de carácter regional. Actualmente, Colombia cuenta con cinco casos constituidos de integración regional: cuatro Regiones Administrativas de Planeación –RAP–, correspondientes a la región Pacífica<sup>2</sup>,

región Caribe<sup>3</sup>, la del Eje Cafetero<sup>4</sup> y la región Amazonía<sup>5</sup>; y la Región Administrativa y de Planeación Especial RAP-E Región Central, correspondiente a la Región Central, cuya connotación de “especial” la otorga la presencia de Bogotá como Distrito Capital.

<sup>2</sup> Región Pacífica, constituida en 2016 e integrada por los departamentos Cauca, Valle, Nariño y Chocó.

<sup>3</sup> Región Caribe, constituida en 2017 e integrada por los departamentos Atlántico, Bolívar, Córdoba, Magdalena, Cesar y Sucre.

<sup>4</sup> Eje Cafetero, constituido en 2018 e integrado por los departamentos de Quindío, Caldas y Risaralda.

<sup>5</sup> Región Amazonía, constituida en 2019 e integrada por los departamentos Guainía, Guaviare, Putumayo y Caquetá.



*Ilustración I. Mapa político Región Administrativa y de Planeación Especial - RAP-E Región Central  
Fuente: elaboración propia.*



La Región Administrativa y de Planeación Especial Región Central - RAP-E Región Central se constituyó en septiembre del 2014, a partir de la integración de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima y el Distrito Capital. El departamento del Huila se anexa a ésta en diciembre del 2019<sup>6</sup>. Su conformación jurídica se soporta en las ordenanzas de las Asambleas Departamentales y el Acuerdo Distrital que dio paso al Convenio 1676 del 2014. En la constitución de la RAP-E Región Central se plantea su naturaleza jurídica como “persona jurídica de derecho público de naturaleza asociativa del orden regional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio para la gestión de los asuntos y el desarrollo de las funciones y cometidos que se le asignen por parte del ordenamiento jurídico” (RAPE RC, 2014a, Cláusula cuarta).

Una manera sintética de comprender la dimensión organizativa y administrativa de la RAP-E Región Central la brinda la Universidad del Rosario (2017), presentándola como “un esquema asociativo territorial cuya misión se concentra en la administración, planificación, gestión, ejecución y monitoreo de asuntos que declare como Hechos Regionales” (Universidad del Rosario, 2017, p. 14).

El Plan Estratégico de la RAP-E Región Central de Colombia está estructurado a partir de sus cinco Ejes Estratégicos Misionales -EME- definidos en los ámbitos que se listan a continuación:

1. Sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos
2. Infraestructura de transportes, logística y servicios públicos
3. Competitividad y proyección internacional
4. Seguridad alimentaria y desarrollo rural

*6 Aprobado por la Asamblea Departamental de Huila del Proyecto de ordenanza N.46 y posteriormente aprobado por la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, concediendo así la adhesión de Huila a la Región Administrativa de Planeación Especial RAP-E Región Central (RAPE Región Central, 2019).*

## 5. Gobernanza y buen gobierno

Por su parte, los hechos regionales se presentan como la denominación a los “asuntos de justificado alcance e impacto regional” (Universidad del Rosario, 2017, p. 14), los cuales se suscriben en el Plan Estratégico seis hechos regionales, dos (2) de carácter institucional y cuatro (4) de carácter sectorial. Entre los hechos regionales institucionales se encuentran el Fortalecimiento de capacidades de gestión e identidad regionales y Ordenamiento e integración regional. Los hechos regionales de carácter sectorial son, Gestión del ciclo del agua, provisión alimentaria, Articulación multimodal y conexión férrea, y, Integración del Mercado.

Estos seis (6) hechos regionales concentran once (11) estrategias, veintiún (21) programas y cuarentaiún (41) proyectos para darle viabilidad al Horizonte de Desarrollo Estratégico de la RAP-E Región Central – 2029, tal como se puede apreciar en el anexo 1. El Horizonte de Desarrollo Regional se establece a partir de tres componentes suscritos a un territorio con identidad y con una institucionalidad regional fuerte, un territorio ordenado y sostenible y un territorio diversificado y competitivo, dando vía a concretar la visión regional de, “En el 2014 la RAPE Región Central se consolida como un territorio con equilibrio social, económico y ambiental, culturalmente diverso y globalmente competitivo e innovador” (RAPE RC, 2014b, p. 145) (Anexo 1.1.)

## 2.2 Caracterización del territorio

---

La caracterización del territorio a partir de las variables socioeconómicas más utilizadas para la descripción de la región se realiza bajo la búsqueda de fuentes primarias, puesto que, partiendo de la reciente adhesión de Huila a la RAP-E Región Central, la literatura, estudios y procesos de investigación requieren la actualización de la dimensión regional desde el ámbito social, productivo, ambiental, político, y por supuesto, económico. A partir de lo expuesto, se presenta a continuación la descripción del territorio como una aproximación al mismo.

La región integra cinco (5) departamentos que reúnen 352 municipios y adicionalmente Bogotá, que desde su condición de Distrito Capital, le genera la condición de *Especial* a la RAP. La extensión del territorio en términos geográficos es de 176.684 km<sup>2</sup> lo que representa el 15,47 % de la superficie del país. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 hay en la RAP-E Región Central 14.267.484 personas, de las cuales el 50.6 % son mujeres y el 49,4 % hombres.

Referente a las condiciones de calidad de vida y habitabilidad, el Índice de Pobreza Multidimensional promedio para la región se ubica en 34,8, siendo Huila el departamento con el índice más alto con 41,2; seguido por Tolima, con 38,5; Boyacá, con 38,1; Meta, con 36,7; Cundinamarca, con 27,5 y Bogotá, con la mejor posición, con 9. Sin embargo, es importante anotar que las diferencias entre cabeceras y Centros poblados y rural disperso son amplias; sólo en el caso de Bogotá pasa de 8,9 a 31,5 (DANE, 2018).

En cuanto a lo económico, el Producto Interno Bruto de la región para el 2019 fue de 442.801 mil millones de pesos a precios corrientes, aportando el 41,71 % del PIB nacional. En términos de la región, Bogotá D. C. aportó el 61,15 %, le sigue Cundinamarca con 14,47 %, Meta con 8,9 %, Boyacá con 6,52 %, Tolima con 5,09 % y finalmente, Huila con 3,88 %. (DANE, 2020).

	Municipios	Capital	Superficie (km <sup>2</sup> )	PIB*	Población			Índice de Pobreza Multi-dimensional
					Total	Mujeres	Hombres	
Bogotá D.C.	1	Bogotá D. C.	1,775	270,776	7,181,469	3,747,883	3,433,586	9.00
Boyacá	123	Tunja	23,189	28,849	1,135,698	576,614	559,084	38.13
Cundi-namarca	116	Santa Fe de Bogotá	22,633	64,063	2,792,877	1,413,019	1,379,858	27.55
Huila	37	Neiva	19,890	17,195	1,009,548	505,782	503,766	41.21
Meta	29	Villa- vicencio	85,635	39,393	919,129	454,223	464,906	36.70
Tolima	47	Ibagué	23,562	22,525	1,228,763	619,746	609,017	38.54
RAP-E RC	352 - I D. C.		176.684	442,801	14,267,484	7,219,347	6,950,217	34,8
Colombia	1123	Bogotá D. C.	1,143,000	1,061,730	48,258,494	24,708,349	23,550,145	17.50

\* Datos en miles de millones de pesos, precios corrientes.

*Tabla 1. Caracterización de la Región Administrativa y de Planeación Especial - Región Central*

*Fuente: elaboración propia con datos de DANE (2018; 2020).*

En términos de entidades públicas, según el Sistema de Información Estratégica -SIE- en el Estado Colombiano se registran 5990 entidades territoriales al corte de octubre del 2020 que congrega 1.274.103 servidores y servidoras públicas. En el caso de la región central, en Bogotá D. C. hay 116 entidades territoriales; en Boyacá, 562; en Cundinamarca, 524; en Huila, 221; en Meta, 145, y en Tolima, 257, para un total de 1825 entidades públicas, correspondiente al 30 % de las entidades territoriales del país.

# 03 Metodología

---



Desarrollar el Estudio de Barreras a la Innovación Pública en la Región Central requiere un análisis profundo y consciente de las realidades territoriales y diversidad, por no decir disparidad, entre los departamentos que lo conforman. De esta manera, el presente estudio se abordará bajo una metodología de estudio descriptiva mixta con un enfoque territorial, en el cual, a partir de la identificación, análisis y codificación cualitativa y cuantitativa de la información recopilada, se dé cuenta del contexto actual que enfrentan las entidades públicas y sus protagonistas, las y los servidores públicos, para proponer, generar, facilitar y orquestar una gestión desde y para la innovación pública.

Sin embargo, previo a la presentación de la metodología de trabajo, es menester destacar dos elementos que estarán presentes. El primero de ellos es la articulación suscrita y facilitada por el DNP para darle a este estudio un alcance nacional resaltando un enfoque territorial, puesto que, al igual que la Universidad Nacional de Colombia, participan en este proceso investigativo la Universidad Tecnológica de Chocó y la Universidad del Magdalena, las cuales realizarán a la par la investigación en el departamento de Chocó y Región Caribe, respectivamente. El segundo se relaciona con que el proceso de articulación

se centra en el diseño y cierre del proyecto; la ejecución de cada estudio regional estuvo a cargo de cada universidad responsable de ello.

## 3.1 Enfoque territorial

El presente estudio detalla las condiciones alrededor de la innovación pública en la región central, en el cual, para hacer un ejercicio de identificación y análisis de las barreras y habilitadores presentes en los territorios, es menester brindar un desarrollo conceptual y metodológico desde una perspectiva territorial. A partir de esto, a continuación se describen los alcances que enmarcan los estudios tanto cuantitativos como cualitativos desde un enfoque territorial.

Desde los estudios de la geografía (en sus diferentes especialidades, como la geografía económica) los estudios han tenido una condición, en su generalidad, centradas con un enfoque social, es decir, interesándose en el papel de las características del estudio desde su proceso y dinámica de la sociedad, dejando de lado la perspectiva que brinda el estudio del espacio, la cual ha venido siendo replanteada por ejercicios investigativos que analicen “más en detalle su relación con el espacio, especialmente a partir de la noción de territorio” (Stamm y Aliste, 2014, p. 68). Así mismo, los estudios rurales (desde las diferentes especialidades, como la geografía económica, economía ambiental, economía ecológica y/o agraria) empezaron a abandonar a finales de los años 80 el énfasis sectorial (enfoque de actividades productivas) para reconocer de manera explícita, “al territorio como el objeto de las políticas públicas orientadas a promover el desarrollo rural” (Sepúlveda *et al.*, 2003, p. 51). Partiendo de esta orientación metodológica, el espacio se configura como el soporte donde se tejen las diferentes relaciones, y por ello, estas “dependen de cómo los actores se organizan y se desarrollan en el espacio” (Stamm y Aliste, 2014, p. 69). Desde esta perspectiva, Stamm y

Aliste (2014) plantean que los estudios sociales dependen siempre de factores mutables, es decir, de sus características espacio-temporales, la configuración de los actores sociales y las iniciativas de los líderes, puesto que, así se tengan marcos, objetivos y/o actores iguales o similares en el abordaje metodológico, “en la realidad empírica ninguna relación y/o circunstancia se parece a otro” (Stamm y Aliste, 2014, p. 69).

Stamm y Aliste (2014) presentan al territorio como “un espacio apropiado por grupos sociales, construido socialmente”, donde se evoca una idea de espacio con carácter de propiedad, de lugar, de identidad, de memoria, de historia (Stamm y Aliste, 2014, p. 70). Esta apreciación de Stamm y Aliste (2014) se soporta en las ideas de Raffestin (1980) y Di Méo (1988): Raffestin plantea al territorio como “una producción a partir del espacio”, pero aclara que no es lo mismo (p. 30) mientras que Di Méo hace mención del territorio como una producción compleja y multidimensional, en el cual “el primero corresponde a la realidad geográfica; el segundo, a la perspectiva de la psique individual, es decir, a la relación a priori, emocional y presocial del Hombre a la Tierra, y el tercero, a las representaciones colectivas, sociales y culturales” (p. 70).

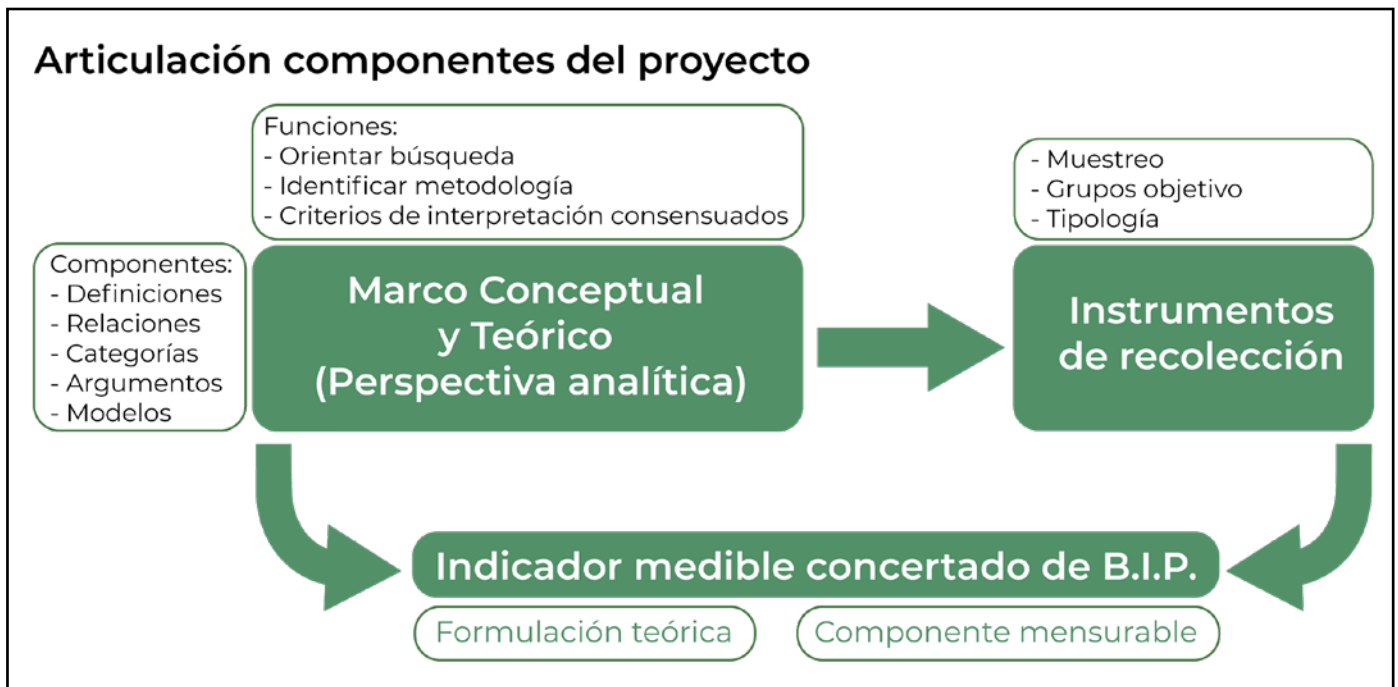
Las disciplinas han volcado la mirada al territorio desde una posición de reconocimiento, es decir, de tejer el análisis desde la dimensión espacial, de reflexionar y repensar las relaciones entre lo local y la sociedad global, sin olvidar el marco social e histórico que otorgan significado y sentido. Este ejercicio, tal como lo establece Francisco Ther (2006), exige responsabilidad en dos vertientes, requiere un nivel de conocimiento (del territorio) y también de un mayor nivel

interpretativo relacional y comprensivo que permita reconocer a los territorios locales en un contexto de interrelaciones (The, 2006, p. 107). En términos del presente estudio, el enfoque territorial se proyecta como la metodología en la cual, el análisis de las condiciones alrededor de la innovación pública se teje a partir de las relaciones dadas en el territorio, teniendo como eje transversal del estudio las características propias de la dimensión espacial - territorial de la región central. Así mismo, se hace preciso identificar las condiciones propias de los retos públicos de cada espacio en sus diferentes niveles territoriales, distrital, municipal, departamental y/o regional, comprendidos a partir de Stamm y Aliste (2014), en el cual así se comparten semejanzas a nivel espacial o territorial; cada reto público es diferente, y con ello, la generación de valor público enmarca condiciones propias de y para cada territorio.

## 3.2 Base conceptual

La base conceptual que orienta el estudio de medición de barreras a la innovación pública en la región central se realizó a partir de generar una relación complementaria del ejercicio

teórico y la estructuración de los instrumentos de captura de la información y su posterior análisis estadístico.

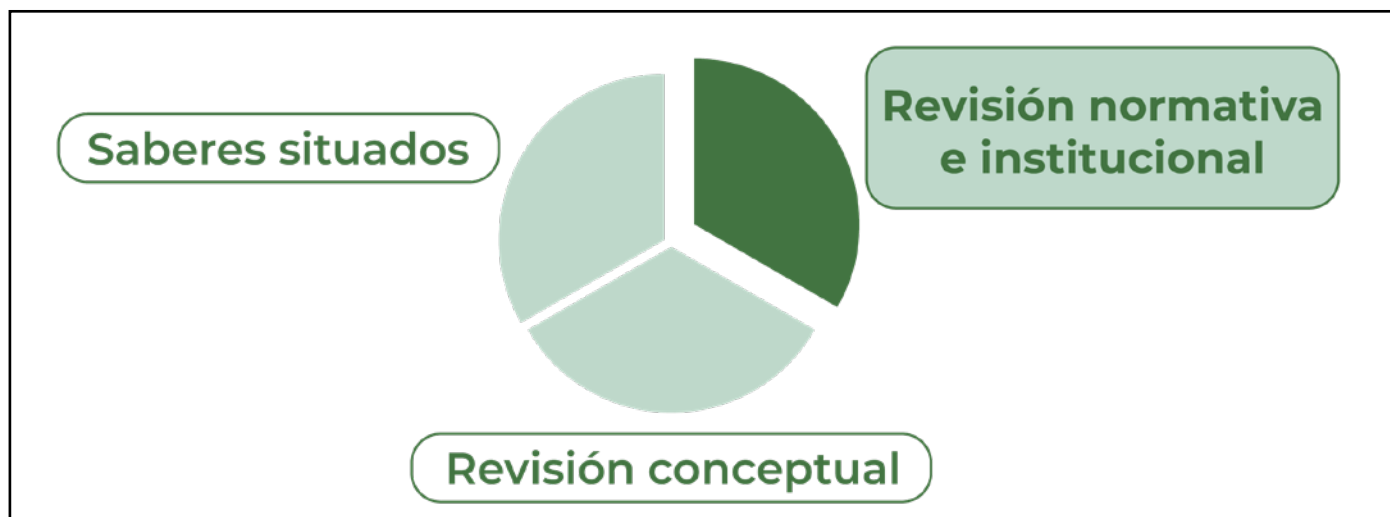


*Ilustración 2. Articulación componentes del proyecto  
Fuente: elaboración propia.*

Dado esto, la base conceptual del estudio requiere unificación de criterios, definiciones y categorías, de relaciones, argumentos y modelos de análisis, y de forma adicional, exige aclarar y exponer la perspectiva analítica la cual es la más pertinente ubicarse, entendiendo la dinámica tanto regional como nacional, sin desconectarse de las lógicas y movimientos alrededor de la innovación pública en contextos internacionales.

Por ello, el marco conceptual construido en el presente estudio obedeció a una metodología basada en la triangulación de la información. Como primer elemento se encuentra una

revisión conceptual acerca de la innovación, la delimitación de la innovación pública y los observables a tener en cuenta desde las propuestas académicas. Un segundo elemento consiste en la revisión normativa-institucional del contexto de la región central delimitado por el alcance territorial de la RAP-E Región Central, es decir, de la región conformada por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Huila, Meta, Tolima, y el distrito capital Bogotá. Finalmente, se abordaron los saberes situados a través de entrevistas que permitan dar cuenta de las dinámicas territoriales que se configuran en el quehacer de las y los servidores públicos.



*Ilustración 3. Abordaje conceptual a partir de una metodología de triangulación  
Fuente: elaboración propia.*

La revisión teórico conceptual sobre innovación pública se estructuró en tres niveles. Un primer nivel abordó el concepto de innovación con el fin de identificar su uso, su incursión en lo público y los discursos a los cuales responde, permitiendo el encuadre de dicha categoría. El segundo nivel desarrolló la innovación

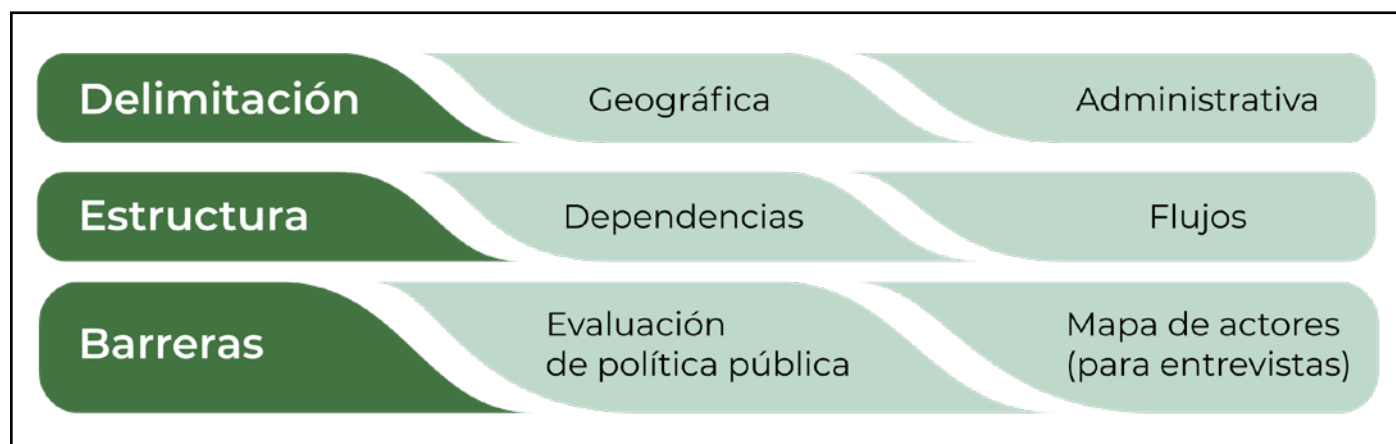
pública y su distinción frente a otros tipos de innovación delimitando actores a tener en cuenta y categorías de análisis. Por último, la delimitación del ecosistema de innovación permitió precisar los observables con los cuales se llevó a cabo la construcción de indicadores y el proceso de recolección de la información.



*Ilustración 4. Revisión teórico-conceptual  
Fuente: elaboración propia.*

La revisión normativa-institucional enmarcó el rastreo de innovación pública en el territorio, identificando su estructura orgánica a partir de las dependencias y flujos de información que la configuran, y observar las barreras consignadas en evaluaciones previas de políticas públicas.



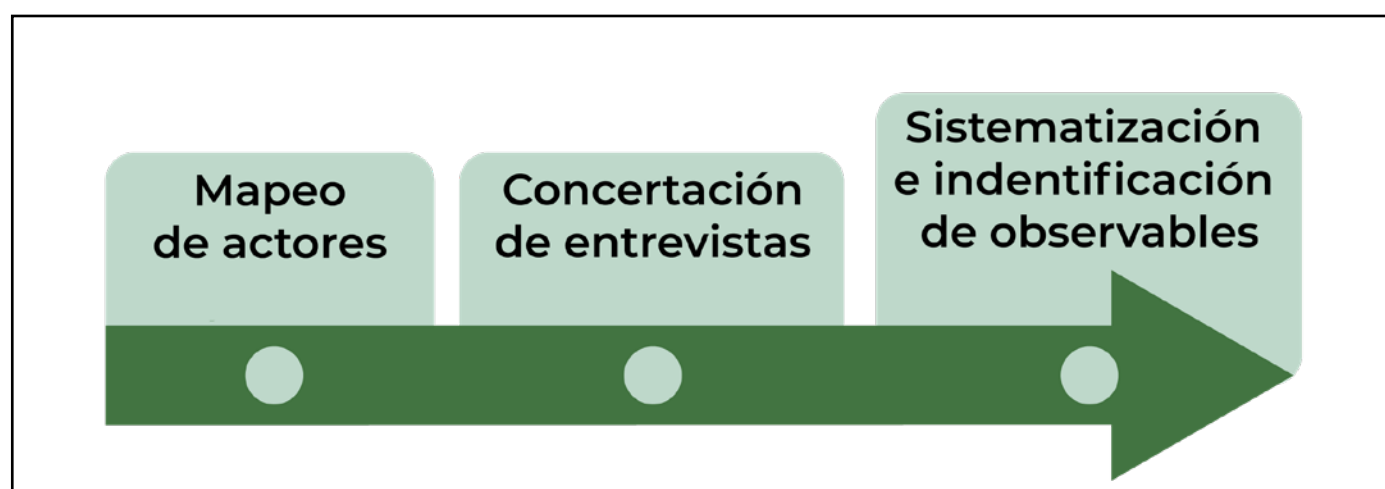


*Ilustración 5. Revisión normativa e institucional*

*Fuente: elaboración propia.*

La delimitación geográfica-administrativa facilitó delimitar los alcances de la investigación. La estructura permitió establecer el universo de entidades, identificando dependencias, flujos y aspectos a observar en materia institucional. La revisión de documentos de política pública permitió consolidar un segundo insumo para el listado de barreras y trazar un primer mapa de actores para entrevistas.

Finalmente, la identificación de saberes situados parte del reconocimiento a la diversidad de dinámicas regionales que operan en el país. En este sentido se realizó un mapeo de actores que hacen parte de procesos de innovación pública o de dependencias creadas con este fin, y que puedan dar cuenta desde su quehacer acerca de las barreras con las que se encuentran (Anexo 1.3.).



*Ilustración 6. Saberes situados*

*Fuente: elaboración propia.*

Bajo las claridades conceptuales que se esbozan bajo el ejercicio de triangulación de la información se dio el paso al desarrollo de los instrumentos de medición. En el presente apartado se aborda el diseño metodológico de

los instrumentos, sin embargo, su funcionalidad estadística será abordada en la sección donde se detalla el carácter estadístico del Indicador de Barreras a la Innovación Pública en la Región Central construido.

## 3.3 Método y actividades de trabajo para el desarrollo del estudio

### 3.3.1. Delimitación de sectores

La captura y análisis de información está dirigido a las entidades públicas dentro de los sectores con capacidad de afianzar políticas públicas sobre el territorio, es decir, desde la condición propia de crear valor público desde la conexión con actores tanto institucionales como de los sectores privados y las organizaciones civiles. Es decir, en las entidades con la capacidad y competencia de liderar el ejercicio de las 4P: políticas públicas, planes, programas y proyectos, en el marco de implementar una metodología de generación de valor público a partir de una “relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos, resultados e impactos” (Distrito Capital, 2018, p. 8), es decir, a través del instrumento metodológico *cadena de valor*.

La generación de valor público se entiende en el contexto de que es el Estado quien tiene la capacidad de “producir bienes y servicios que son entregados a la población con el fin de satisfacer necesidades sociales que difícilmente pueden estar cubiertas sin la intervención estatal” (Distrito Capital, 2018, p. 7). Con esta base, la cual se ampliará con mayor precisión en el apartado conceptual, se estipula el eje de las entidades públicas con la competencia de asumir procesos de innovación pública desde sus funciones misionales, siendo el eje articulador entre la identificación del reto público y la gestión del conocimiento y de la información entre los diferentes actores participantes para la consecución de resultados que impacten la vida de la población objetivo de ser beneficiaria.

Entonces, bajo la precisión que las entidades públicas del ejecutivo son las únicas que pueden

cumplir con todas las etapas de la cadena de valor, serán éstas las únicas contempladas en el universo de entidades objeto del presente estudio. Las ramas legislativa y judicial, así como los entes de control no harán parte de la base de datos a conformar. Ahora bien, se preseleccionaron algunos sectores dentro de la rama ejecutiva desde los cuales iniciaría la exploración para la conformación del universo de actores a tener en cuenta y desde los cuales se irían complementando entidades clave, de acuerdo a la comunicación intersectorial y a las recomendaciones suministradas por los enlaces. Dichos sectores fueron gobierno, educación, justicia, agricultura, salud, trabajo, comercio, medio ambiente, vivienda, TICs, transporte, cultura, ciencia y tecnología, planeación y paz (Anexo 1.2). El criterio de selección fue la proyección dada a estos sectores como ejes de innovación en los Planes de Desarrollo tanto a nivel nacional como departamental.

### 3.3.2. Estrategia comunicativa

La organización del desarrollo del estudio enmarca una estrategia comunicativa a partir de dos componentes, una campaña de sensibilización a las entidades y a las y los servidores públicos vinculados para generar un estado óptimo de recepción del instrumento desde las posibilidades de las herramientas digitales (redes sociales y correo electrónico) y una acción constante de contacto entre el ejercicio metodológico y el ejercicio de captura de información.

Desde el ejercicio visual, se conciben seis (6) momentos diferentes establecidos en un canal de comunicación desde las redes sociales y correos electrónicos institucionales, los cuales se exponen a continuación en la Tabla 2.

Programación logística			
Estudio de barreras a la innovación pública en la Región Central			
N°	Fecha	Tipo de pieza	Objetivo
1	12 de octubre	Video	Sensibilización: informar acerca del proyecto entre DNP y las Universidades alrededor del estudio de medición de barreras a la innovación pública en las diferentes regiones, haciendo énfasis en el ejercicio a desarrollar por parte de la Universidad Nacional (Anexo 3.1).
2	19 de octubre	Infografía	Informativo: resumen de datos hallados en el estudio 1.0 y la importancia de la participación de las entidades públicas de la región central en el presente estudio (Anexo 3.2).
3	3 de noviembre	Imagen	Invitación a diligenciar el instrumento a entidades públicas de la región central, con diseños a nivel general de la región central y con diseños por departamento para generar efectos espaciales de participación (Anexo 3.3).
4	3 de noviembre	Imagen	Invitación a diligenciar el instrumento servidoras y servidores públicos de la región central, con diseños a nivel general de la región central y con diseños por departamento para generar efectos espaciales de participación (Anexo 3.4).
5	26 de noviembre	Imagen	Agradecimientos: resumen jornada de participación y agradecimientos (Anexo 3.5).
6	8 de diciembre	Infografía	Producto del proyecto: resultados del estudio (Anexo 3.II).
Canal		Correo institucional y redes sociales del Labioi	

Tabla 2. Programación logística Estudio de Barreras a la Innovación Pública en Colombia

Fuente: elaboración propia.

Desde el ejercicio de contacto directo con las entidades públicas, se realizó un ejercicio en tres momentos. En un primer momento la consolidación del grupo de entidades

muestral con un respectivo correo electrónico seleccionadas para participar en el presente estudio, en el cual, mediante vía correo electrónico y llamada telefónica, se solicitaba a

la entidad un enlace para informarle de manera directa el carácter del estudio y la relevancia de los instrumentos de captura de la información. Esta base de datos integró 283 enlaces de diferentes entidades públicas del nivel regional, departamental, municipal y distrital (Anexo 1.2).

En un segundo momento, se realizó el envío a las gobernaciones y a la Alcaldía Mayor de Bogotá la solicitud de difusión de la información alrededor del estudio de medición y sus instrumentos de captura de información en las entidades territoriales, tanto a nivel departamental como a nivel municipal, con lo cual se obtuvo respuestas satisfactorias en algunos casos, como fue la respuesta del departamento de Boyacá que emitió una circular (Anexo 4) para incentivar en entidades y servidoras y servidores públicos del departamento el diligenciamiento del instrumento correspondiente.

En un tercer momento se indagó sobre tejer un proceso de comunicación y difusión de la información de manera articulada con dos entidades, el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP- y con la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC-, para el envío de la información a las entidades y las y los servidores públicos dado el alcance que le brindan las competencias de cada entidad. Sin embargo, este ejercicio no dio los resultados esperados, y ante esta situación, la acción es fortalecer los canales de comunicación mediante la articulación con entidades estratégicas como la RAP-E RC.

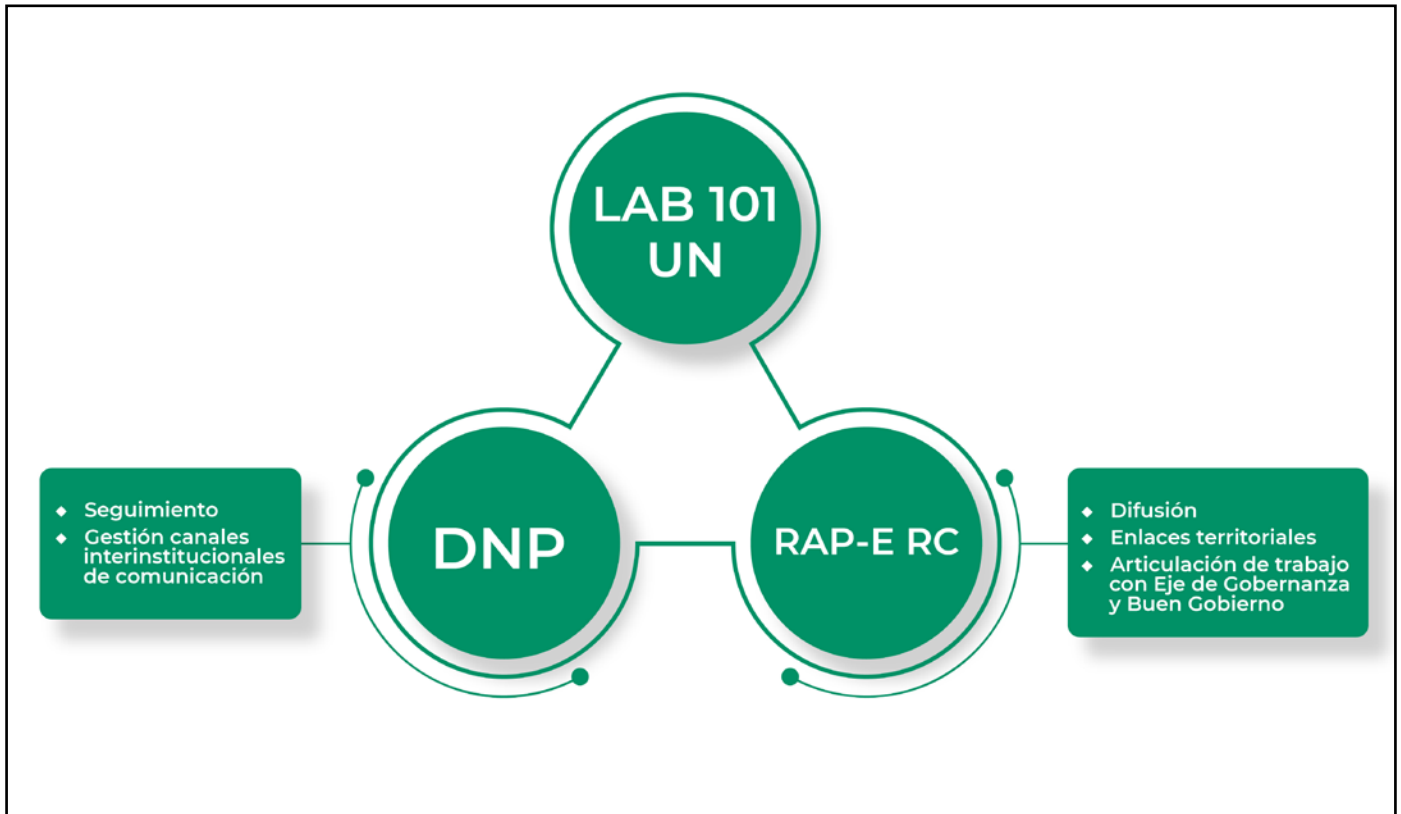
### 3.3.3. Proceso de articulación con las entidades

En el camino recorrido en el marco del estudio de medición de barreras a la innovación pública en la región central, se contó con el apoyo de dos entidades públicas en el cual el ejercicio de difusión de la información permitió incrementar las probabilidades de contacto y

aceptación del estudio en las entidades públicas territoriales. En este ejercicio se vincularon activamente el Departamento Nacional de Planeación -DNP- y la Región Administrativa de Planeación Especial Región Central -RAP-E RC-.

Por parte del DNP, se estableció un canal de comunicación directo mediante enlace definido para las acciones de seguimiento, y en este ejercicio, se brindó el apoyo en consolidar canales de comunicación para la difusión de información, en el cual, se tuvo una oportunidad de contacto con el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP, sin embargo, posterior a este encuentro tampoco hubo respuesta de la entidad ante la solicitud de difusión de información. Adicionalmente, el DNP respaldó el ejercicio de recolección de información mediante carta emitida el jueves 29 de octubre del 2020, en el cual la entidad presenta a las y los delegados de entidades territoriales de la región central el Laboratorio de Innovación, Creatividad y Nuevas Tecnologías -LABIOI- de la Universidad Nacional de Colombia como gestor del estudio de medición de barreras a la innovación pública que se estaba adelantando en la región central (Anexo 5.1).

Así mismo, el DNP estableció el primer contacto con la RAP-E RC el lunes 5 de octubre de 2020, y a partir de allí se estableció una agenda de encuentro cada 15 días, en los cuales se entablaría la conversación alrededor del desarrollo del estudio, contando así con el apoyo por parte del eje de Gobernanza y Buen Gobierno de la RAP-E RC para la difusión de la información. A partir de esto, se concedió el uso de la imagen institucional de la entidad en las piezas gráficas de la estrategia comunicativa y el apoyo por parte de los enlaces territoriales para la difusión de la información.



*Ilustración 7. Articulación de entidades  
Fuente: elaboración propia.*

### 3.3.4. Herramientas de captura de información

La recolección de información tuvo dos momentos de acción: un primer momento con énfasis en caracterizar y analizar las barreras a la innovación pública presente en las entidades de la región central, y un segundo momento con énfasis en identificar los habilitadores presentes en iniciativas exitosas desarrolladas por entidades territoriales en el marco de la innovación pública, es decir, de cara a un reto público y que su resolución generara valor público.

Con respecto a los instrumentos de captura de información, se construyeron dos formularios en formato Google Forms, uno para entidades públicas y uno para las y los servidores públicos. Estos instrumentos se elaboraron en un periodo de tres semanas; fueron presentados a un grupo de expertos el lunes 19 de octubre, los

cuales fueron consultados por representar un perfil idóneo para la revisión y generación de observaciones para hacer los instrumentos más eficaces en relación al tema en cuestión (Anexo 1.5.).

Posteriormente, se realizó la fase de pilotaje entre el 26 y 31 de octubre, en la cual los instrumentos fueron enviados a 22 entidades seleccionadas de manera aleatoria del nivel regional, departamental, municipal y distrital, en la cual se solicitaba el diligenciamiento del formulario dirigido a las entidades y la difusión del formulario dirigido a servidores y servidoras públicas de la entidad. Este ejercicio presentó observaciones (tanto de fondo como de forma), que fueron corregidas; entre estas, se destaca el ejercicio de identificación con color de cada formulario, de tal forma que el formulario dirigido a entidades públicas se identificó con el color amarillo y el dirigido a las y los servidores

públicos, con el color azul (Anexo 3.6.).

Finalmente, se dio inicio a la etapa de captura de información entre el 4 y 20 de noviembre, en la cual, el formulario dirigido a entidades públicas integraba 68 preguntas las cuales se orientaban a identificar el nivel de barrera o habilitador alrededor de las dimensiones, componentes y categorías de la innovación pública definidas en la etapa conceptual del estudio. Por su parte, el formulario dirigido a las y los servidores públicos integraba 29 preguntas que indagaban por el nivel de percepción sobre los mismos matices conceptuales establecidos (Anexo 6.1 y 6.2.).

La fase de captura de información se desglosó en dos sesiones diarias (una jornada en horas de la mañana y una en horas de la tarde) de información durante las semanas comprendidas entre el 3 y 13 de noviembre, en estas se brindaba el espacio a las entidades y servidoras y servidores públicos para resolver dudas acerca del estudio y de los formularios que habían sido enviados a los correos electrónicos (Anexo 3.7.). Las sesiones informativas tenían una duración máxima de 30 minutos: en un primer momento se hacía una presentación sobre el Estudio de barreras a la innovación pública tanto a nivel nacional sobre las universidades participantes, como a nivel regional y la participación de la Universidad Nacional de Colombia y los departamentos delimitados en el marco de la región central. Luego, se ofrecía un contexto sobre innovación pública para dar paso a la descripción e instrucciones de diligenciamiento de los instrumentos. Las sesiones cerraban con las preguntas de las y los servidores públicos participantes sobre los formularios.

Como balance de esta jornada, en la primera semana participaron 21 personas y en la segunda, 12 personas; entre las dudas más comunes sobresalen tres: responsabilidad de diligenciamiento (perfil o cargo del servidor al interior de la entidad que debía hacerlo),

respuesta al derecho de petición (si debía ser sólo diligenciando el instrumento o algo adicional) y solicitud de ampliación de plazos para el diligenciamiento. Ante estas dudas se aclaraba que el o la servidora responsable al interior delegada de la entidad era autonomía de la misma, pero se hacía la observación sobre el marco general de las preguntas del formulario para que la entidad delegará al servidor o servidora de la dependencia o dependencias adecuadas, sobre el derecho de petición se aclaraba que su respuesta debía estar contenida en el diligenciamiento del formulario para entidades públicas y, finalmente, se realizó una ampliación de plazos pasando del viernes 13 de noviembre al viernes 20 de noviembre como última fecha de diligenciamiento tanto de los formularios para entidades como para servidores y servidoras públicas.

Adicionalmente, se creó una cadena de envío de información vía correo electrónico en tres momentos, el primer momento para enviar los instrumentos, en un segundo y tercer momento como recordatorios para el diligenciamiento. Se destaca que en cada correo enviado se adjuntaba la carta de presentación emitida por el DNP sobre el estudio (Anexo 5.1.), piezas gráficas informativas y formularios en formato pdf para su visualización y preparación previa al diligenciamiento.

Una acción para destacar durante este proceso fue el hecho de adjuntar un derecho de petición a las entidades en el primer envío de correos electrónicos junto con los instrumentos, en el cual se solicitaba información alrededor de la gestión de la entidad alrededor de la innovación pública, y con ello, se agregaba que la información solicitada se diligenciara en el formulario adjunto (Anexo 3.9.). Adicionalmente, en el documento se expresaba la solicitud de difusión del instrumento dirigido a las y los servidores públicos (formulario azul) entre el personal de la entidad.

### 3.3.5. Priorización de casos de estudio

Al cierre de la captura de información mediante los instrumentos de captura presentados, se estableció un proceso de contacto con iniciativas de innovación pública mapeadas bajo un ejercicio de investigación y relacionamiento con las entidades territoriales en un método de bola de nieve. Este ejercicio se desarrolla en el marco de escuchar las experiencias de innovación pública contadas por las voces participantes, que al fin de compartir sus aprendizajes y reflexiones, diera paso a identificar las condiciones habilitadoras que permiten dar paso a iniciativas con origen desde las entidades públicas pero que con la participación de actores de la sociedad civil, academia, sector privado, comunidad religiosa, entre otros, se gestan los mecanismos favorables para la resolución de retos públicos.

#### 3.3.5.1. Criterios de selección

En el proceso de mapeo se identificaron cinco iniciativas con características propias de gestarse bajo los criterios de innovación pública, las cuales dos (2) tienen origen y cobertura a nivel regional, una (1) de un municipio capital y una (2) de un municipio no capital.

Los criterios que determinaron la selección de las iniciativas se estipularon alrededor de evaluar el reto público al cual se orientaba la acción de la entidad, el nivel de participación de actores externos a la entidad, tanto públicos como privados, y el valor público que se consolidaba como resultados que impactan a la sociedad. Lo anterior quiere decir que la iniciativa debe responder a que su formulación responda a un reto público, el desarrollo responda las etapas de la cadena de valor y finalmente sus resultados reflejen indicadores de eficiencia y eficacia.

#### 3.3.5.2. Sistematización de la información recolectada

El mecanismo determinado para la sistematización de experiencias se realiza a partir del contacto directo con la entidad pública que da origen a la iniciativa, y con ello, se establecen dos espacios de encuentro, uno individual a partir de una entrevista semiestructurada y un segundo encuentro colectivo mediante grupo focal con demás actores participantes. La entrevista se enfoca en indagar las fases específicas del proceso y por los factores de éxito bajo la perspectiva de la institucionalidad, y en contraste, los grupos focales se centran en la experiencia del usuario, el papel que desarrolló cada actor participante y los aciertos presentados en la satisfacción de la población beneficiaria u objetivo (Anexo 6.3. y 6.4.).

El ejercicio de sistematización se realizó bajo la codificación establecida por la matriz de dimensiones, componentes y categorías definida previamente en la base conceptual de la innovación pública. Mediante el uso del software de análisis cualitativo N-vivo, que permite establecer un análisis alrededor de las condiciones habilitadoras de cada experiencia, situada en su contexto espacial y territorial, para ser un referente exitoso de innovación pública.

## 3.4 Metodología estadística

A continuación, se presenta la base teórica que sustenta el componente estadístico de la medición de barreras a la innovación pública realizada.

### 3.4.1. Población objetivo y muestreo

La población objeto de estudio se enmarca dentro de dos fuentes diferentes:

- Entidades Públicas ubicadas en la Región Central previamente delimitadas tal y como se especifica en el apartado de delimitación de sectores
- Funcionarios, funcionarias y contratistas vinculados a las entidades públicas territoriales

En las entidades públicas se busca recolectar información que permita su caracterización, y en los y las servidoras se busca captar la percepción que se tiene sobre las barreras a la innovación en sus entidades.

Teniendo en cuenta las condiciones bajo las que se desarrolla el estudio, donde no es posible asegurar la aplicación del instrumento de medición a los individuos escogidos, se opta por usar el método de muestreo de conveniencia, también llamado *muestreo por selección intencionada* definido en Casal y Mateu (2003) como “la elección por métodos no aleatorios de una muestra cuyas características sean similares a las de la población objetivo”. En este caso específico se toma información de voluntarios, lo cual significa que el individuo se representa a él mismo y no se pueden hacer procesos inferenciales sobre la muestra, pero sí se lleva a cabo la descripción de la misma, para validar los instrumentos y así evidenciar el comportamiento del mismo.

Bajo esta lógica, se seleccionaron 262 entidades,

a las que se les enviaron los dos formularios diseñados, con el objetivo que respondieran aquel diseñado para entidades y que difundieran entre sus servidoras y servidores el adaptado para ellos, con el fin de asegurar la mayor cobertura posible. De esta manera, no se tiene el dato exacto de servidoras y servidores que recibieron el instrumento diseñado para los mismos.

### 3.4.2. Instrumento de medición: indicador

Como se mencionó anteriormente, las fuentes de información tenidas en cuenta en el desarrollo del presente estudio tienen diferentes naturalezas, por tanto, para poder condensar esa información y así mismo desarrollar un ejercicio comparativo, se hace necesario desarrollar un indicador.

Un indicador es una herramienta que permite realizar la comparación entre dos o más tipos de datos, permitiendo la elaboración de una medida cuantitativa o una observación cualitativa. Tal comparación tiene como resultado un valor o una clasificación categórica que tiene sentido para quien lo analiza.

La motivación para usar indicadores son sus múltiples ventajas tales como la objetividad y la capacidad de comparabilidad entre los individuos sobre los cuales se construye el indicador, además de ser herramientas útiles para dar valor y peso a diferentes variables.

Para elaborar indicadores que den cuenta de todas las dimensiones sobre las cuales el



programa o las acciones de formación se han propuesto intervenir es importante generar un acervo conceptual que clarifique y limite qué se quiere medir, a la vez que se define la información a recolectar.

### Construcción

Las formas como se mide un indicador pueden variar dependiendo del objeto o fenómeno a comparar y la naturaleza de la variable misma de la que se propone extraer los datos. Respecto a variables que pueden ser medidas directamente en el caso de variables que no se pueden medir directamente, como lo es las barreras a la innovación se debe optar por apelar a variables auxiliares que estén relacionadas con la variable de interés y así mismo poder conocer su comportamiento a través de las variables auxiliares.

Una vez se propone la recolección de información por parte de unos formularios midiendo cierto tipo de variables estrechamente relacionadas con las barreras se procede a construir las preguntas basadas en los conceptos definidos en el marco conceptual y posteriormente, hace el análisis de la validez del instrumento.

### 3.4.3. Validez del instrumento

Conforme los alcances del presente estudio, se pretende medir un trazo latente, para lo cual se emplean diferentes mecanismos, al no poder medirlo de manera directa. Entre estos, se plantean dos métodos para construir el indicador de barreras a la innovación: el primero es un modelo de respuesta al ítem, el cual busca darle validez al instrumento, así como generar puntajes (*scores*) de la capacidad de superar barreras de las entidades. El segundo es un análisis de correspondencias múltiples, que busca agrupar y crear ejes factoriales no correlacionados, esto con el fin de identificar variables relevantes en el estudio de las barreras.

Por otro lado, a partir de la construcción teórica en torno a qué son y cómo se pueden medir las barreras a la innovación pública, se procede a la construcción del instrumento de medición, sobre cual recabar la información necesaria para la medición en este estudio contemplada. El instrumento consta de dos cuestionarios: uno dirigido a entidades públicas con el fin de detectar las barreras que se presentan en las mismas, y otro a servidoras y servidores públicos, con el fin de identificar barreras por ellos percibidas.

La literatura especializada ofrece dos alternativas para validar instrumentos del tipo aquí propuesto, la Teoría Clásica de Test (TCT) y la Teoría de Respuesta Al Ítem (TRI). Para efectos del presente estudio, cuyo objetivo se centra en definir un indicador aplicable en todo el territorio, se opta por la segunda alternativa, en cuanto la primera posee ciertas deficiencias en términos de independencia del test y los examinados (Muñiz, 2010).

#### 3.4.3.1. Teoría de respuesta al ítem

La Teoría de Respuesta al Ítem (TRI) intenta brindar una fundamentación probabilística al problema de medir constructos latentes (no observables) y considera al ítem como unidad básica de medición. La puntuación de una prueba en el modelo clásico estima el nivel de un atributo (aptitud, rasgo de personalidad, interés) como la sumatoria de respuestas a ítem individuales, mientras que la TRI utiliza el patrón de respuesta (Nunnally y Bernstein, 1995 en Cortada de Kohan, 2004).

Un test debe considerarse más bien como una serie de pequeños experimentos, en el que el examinador registra una serie de respuestas del examinado y estas respuestas no son mediciones directas sino que proporcionan los datos de los cuales se pueden inferir mediciones.

Aplicado al contexto del presente estudio, los examinados son las entidades y los usuarios, y los trazos latentes la capacidad de superar barreras a la innovación y la percepción de las barreras de la innovación, respectivamente.

#### 3.4.3.1.1. Los postulados de TRI son:

- a. El resultado de un examinado en un ítem puede ser explicado por un conjunto de factores llamados rasgos latentes o aptitudes que se simbolizan por  $\theta$ .
- b. La relación entre la respuesta de un sujeto a un ítem y el rasgo latente que subyace puede describirse como una función monótona creciente que se llama función característica del ítem o curva característica del ítem (CCI). Esta función específica que a medida que la aptitud aumenta la probabilidad de una respuesta correcta al ítem también aumenta, es decir, a medida que aumenta la capacidad de las entidades de superar barreras a la innovación aumenta la probabilidad de responder de manera “correcta” el test aumenta.
- c. Las estimaciones de la aptitud ( $\theta$ ) obtenidas con distintos ítem serían iguales y las estimaciones de los parámetros de los ítem obtenidos en distintas muestras de entidades serán iguales. Es decir que en la TRI los parámetros de aptitud y de los ítem son invariantes. Esta propiedad de invariancia se obtiene incorporando información sobre los ítem al proceso de estimación de la aptitud e incluyendo

información sobre la aptitud de los examinados en el proceso de estimación de los parámetros de los ítem.

#### 3.4.3.1.2. Los supuestos de TRI son:

1. La unidimensionalidad del rasgo latente. Es decir que los ítem que constituyen un test deben medir sólo una aptitud o rasgo, dado este supuesto se hace necesario crear dos cuestionarios, que tendrían procesos de validación separados.
2. La independencia. Es decir que las respuestas de un examinado a cualquier par de ítem son independientes y no existe relación entre las respuestas de un examinado a diferentes ítem. Así, las aptitudes especificadas en el modelo son los mismos factores que influyen sobre las respuestas a los ítem del test. De esta manera, “la probabilidad del tipo de respuesta a un conjunto de ítem es igual al producto de las probabilidades asociadas con las respuestas del examinado a los ítem individuales” (Cortada de Kohan, 2004).

#### 3.4.4. Modelo de Respuesta Gradual (GRM)

Dada la naturaleza de lo que se pretende medir, se seleccionó un modelo de respuesta gradual, donde se obtienen respuestas de tipo categóricas ordinales. El GRM consiste en calcular la probabilidad que tiene un individuo en pertenecer a la categoría  $k$  o una categoría mayor a esta con  $k = 1, 2, 3, 4$ . La probabilidad de que el individuo  $j$  escoja una categoría  $k$  o más alta del ítem  $i$  está dada por:

$$P_{i,k}^+(\theta_j) = \frac{1}{1 + e^{-Da_i(\theta_j - b_{i,j})}}$$

*Fórmula 1. Probabilidad de responder en la categoría  $k$  el ítem  $i$  dada la habilidad  $\theta_j$  de individuo  $j$ .*

con  $i = 1, 2, \dots, I$  donde  $I$  es el número total de ítems,  $j = 1, 2, \dots, n$  donde  $n$  es número total de individuos y donde  $b_i$  es el parámetro de dificultad del ítem  $i$  de la categoría  $k$  y  $\theta_j$  la habilidad del individuo y  $a_i$  como parámetro de discriminación.

En el caso específico del estudio se tiene que,  $b_{ij}$  hace referencia a la habilidad que se necesita para superar una barrera.

$a_i$  hace referencia que tan bien separa ese ítem los que tienen capacidad de superar la barrera o con los que no tienen dicha capacidad.

La idea detrás de este modelo es encontrar los ítems que tenga un alto grado de discriminación y que tengan una dificultad media-alta o alta para pasar a las categorías 3 o 4 que significan superar la barrera.

A medida de que aumente la habilidad del individuo  $j$  aumentará la probabilidad de pertenecer a una categoría mayor.

Para la interpretación de los parámetros es preciso tener en cuenta que,  $b_i$  da cuenta de el nivel de habilidad que necesita la entidad para superar la barrera teóricamente, los límites en los que varían este parámetro entre -2 a 2, es decir, la dificultad de la pregunta, mientras que  $a_i$  hace referencia a la capacidad de discriminación que tiene la pregunta, lo que espera es que las preguntas tengan una discriminación alta y varía entre 0 y 3.

Lo que se espera del modelo es que brinde la cantidad de información que el test ofrece, que se define como la función de información de un test,  $I(\theta : u_i)$  se obtiene por la fórmula:

$$I(\theta : u_i) = \frac{P_i'^2(\theta)}{P_i(\theta)Q(\theta)}$$

*Fórmula 2. Información acumulada*

siendo  $P_i(\theta)$  la función de respuesta al ítem o CCI y  $P_i'(\theta)$  la primera derivada con respecto a  $P_i(\theta)$ . El valor de la función de información dependerá pues de la pendiente de la curva

(cuanto mayor más información) y del error estándar de medición (cuanto más pequeña mayor información), es decir, cuanto mayor sea la pendiente y menor la variancia de un ítem, mayor será la información.

Finalmente, de la estimación de los parámetros  $\theta$  de las entidades o servidores y servidoras dependiendo del instrumento al que se hará referencia, será sujeto a un cambio de escala para tener un indicador entre 0 y 100.

## 3.5 Descripción de los datos

Una vez consolidados los instrumentos de medición se procede a realizar el Análisis de Correspondencias Múltiples, que hace referencia un análisis del comportamiento de la muestra a partir de la identificación de las preguntas más representativas, identificando a su vez las barreras a las que hace referencia.

### 3.5.1. Análisis de Correspondencia Múltiples (ACM)

El análisis de correspondencias múltiples se usa con el fin de analizar la información de individuos representados por variables cualitativas. Un ejemplo de este tipo de datos son las encuestas de tipo social donde se obtiene información por medio de formularios. Dependiendo del interés en el análisis, las preguntas juegan un papel de variables activas. Las variables cualitativas utilizadas en el ACM son las que generan particiones de los individuos, es decir, las que los dividen en grupos disjuntos. En la encuesta se traduce en que cada pregunta sólo se puede responder con una opción. En este caso, las respuestas de todos los individuos a la pregunta se pueden registrar en una columna.

El resultado que se busca en el estudio es la construcción de dimensiones que se busca que conserven la mayor parte de información por medio de la maximización de la varianza, obteniendo reducido número de dimensiones construidas a partir de contribuciones en este caso de las preguntas realizadas brindando una idea de las preguntas más representativas de los datos.

#### *Los objetivos del ACM son:*

1. *Describir las asociaciones entre las categorías de las variables activas*
2. *Descubrir patrones de individuos, que pueden dar origen a grupos de ellos*
3. *Sintetizar en imágenes geométricas (planos factoriales) las asociaciones entre categorías y los posibles grupos de individuos*
4. *Explorar la explicación de la estructura inducida por las categorías activas, con variables que juegan el papel de ilustrativas* (Pardo, 2019)

### 3.5.2. Análisis de la información

Este estudio contempla tres fuentes de información: las entidades, los entrevistados para adquirir conocimiento situado y los servidores y servidoras públicos. Los medios para captar la información de las diferentes fuentes varían entre formularios para entidades y servidoras y servidores y entrevistas dirigidas a otro tipo de actores, lo cual denota la obtención de información con naturaleza cualitativa y cuantitativa, y por ende, la línea sobre la cual se lleva a cabo el correspondiente análisis de la

información.

**Análisis de los datos Cuantitativos:** el análisis descriptivo y exploratorio de los datos en busca patrones y tendencias de los actores del estudio, es abordado a tres niveles, y se hace por medio del software estadístico R.

- **Nivel territorial:** en este nivel se caracteriza los departamentos en términos de participación de las entidades con respecto a la cantidad de entidades presentes en el mismo departamento, el objeto de este análisis es tener un recuento de los territorios con un mapa de entidades.
- **Nivel entidades:** en este nivel se caracteriza las entidades en términos de nivel de participación, dado que las entidades tienen ciertas funciones y visiones, este análisis tiene como objeto agrupar y describir el comportamiento de entidades que comparten ciertas propiedades.
- **Nivel servidoras y servidores:** los servidores y las servidoras ostentan dos tipos de contratos; la idea en este nivel es describir y caracterizar la participación de los dos tipos de relación contractual.

## 3.6 Ciclo de los datos

### 1. Población objetivo

### 2. Aplicación de pilotos

Las pruebas pilotos se hacen con el ánimo de probar canales de comunicación eficientes, captación de información correcta y probar los modelos estadísticos

### 3. Recolección de datos

Los datos se captan por medio de la herramienta Google Forms, los resultados de las mismas se obtienen en las Hojas de cálculo de Google. Luego, los datos son descargados y convertidos en un archivo plano para crear una base de datos estructural.

### 4. Limpieza de los datos

En este paso se detectan encuestas con respuestas ausentes, patrones inusuales de respuesta e incongruencia en los datos suministrados. Detectados la cantidad de individuos con anomalías se toma la decisión de: realizar nuevamente la encuesta, hacer procesos de interpolación o descartar al individuo; dependiendo de la naturaleza de la anomalía.

### 5. Descripción y exploración de los datos. (ACM)

### 6. Aplicación del modelo gradual

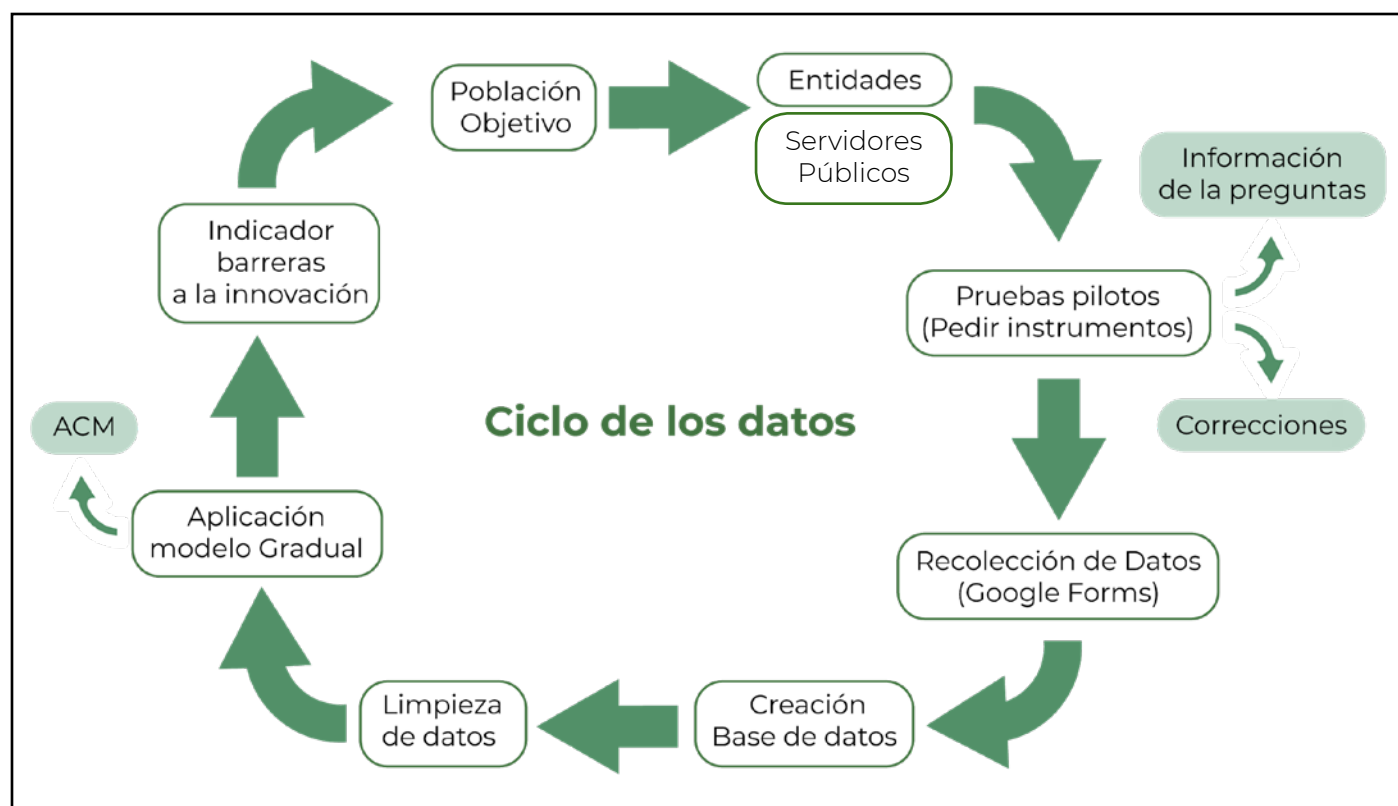


Ilustración 8. Ciclo de datos  
Fuente: elaboración propia.



# 0 Marco teórico y conceptual



## 4.1 Marco teórico

### 4.1.1. Innovación pública, innovación en el sector público e innovación social: un debate necesario

#### 4.1.1.1. Innovación Pública

El gobierno es una organización con recursos especiales los cuales, sin embargo, le resultan insuficientes (tanto en volumen como en capacidad) para atender todas las necesidades y demandas públicas. Esta situación lo ha llevado a reconocer su capacidad para innovar, como cualquier otra organización, abriendo la posibilidad al diseño y ejecución de nuevas y mejores formas de actuar, conducentes a la provisión de servicios de mayor calidad, la maximización de sus recursos, organizaciones públicas más efectivas (Bloch, Lassen, Norm, y Bundgaard, 2009), pero ante todo a la reformulación de la manera en que se relaciona con la compleja red de actores que definen el contexto en el que desempeña su mandato.

Diversas manifestaciones de la innovación han permitido la consolidación de nuevas formas de cooperación entre sociedad y gobierno,

las cuales fortalecen los mecanismos de participación democrática a la vez que establece nuevas relaciones en torno a los procesos de política pública, la toma de decisiones y rendición de cuentas (Girouard y Sirianni, 2014), dejando de manifiesto en algunos casos que la resolución de los problemas públicos no solo es consecuencia de la intervención del gobierno. Esta situación demanda entonces de un concepto que se enfoque no solo en los procesos al interior del gobierno, sino en su interacción y cooperación con otros actores (Montero, 2017).

De acuerdo con Mariñez (2017), la Innovación Pública implica una relación de colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales, para el impulso de nuevas soluciones que, a manera de decisiones y políticas públicas, están encaminadas a la mejora sistemática en el aprovisionamiento de servicios y bienes públicos. Los términos colaborativos a los que alude esta interpretación, representan un compromiso cívico en torno a la co-creación de métodos, técnicas y habilidades



para el logro legitimado de creación de valor público.

Mientras que la innovación privada está relacionada con la capacidad de las organizaciones y actores para crear valor añadido dentro del ámbito privado, la innovación pública está asociada con la creación de valor público en diferentes áreas de las políticas públicas, los servicios, las infraestructuras, la gestión pública. Así, la innovación pública se relaciona con la creación y el desarrollo de mecanismos de colaboración capaces de aportar soluciones novedosas a problemas sociales concretos, a través de la participación y el compromiso de actores y agentes diversos para la generación de valor público y social. Por definición, cualquier aproximación a una innovación de índole pública debe recaer sobre aquellos que ostentan el poder para poder cambiarla, pero debe contar con la participación y la pericia de aquellos mejor preparados y conectados con el problema que se quiere resolver (Luna y Unceta, 2017).

Por principio, la Innovación Pública debe apuntar a producir cambios en valores, actitudes, procesos y liderazgos, que contribuyen a generar valor público. Así, Mariñez (2017) concreta los “espacios” de la innovación pública en cuatro ámbitos: políticas públicas, administración pública como gobernanza colaborativa, gobierno relacional (gobierno abierto) y organizaciones públicas ciudadanas.

Complementariamente, Luna y Unceta (2017) señalan que dicha perspectiva vinculada a la innovación colaborativa puede materializarse en el diseño e implementación de nuevas políticas públicas y formas de organización y gestión, nuevos servicios, y marcos legislativos, los cuales podrían clasificarse y manifestarse

a través de diferentes tipos y/o entornos de innovación para su aplicación. Al respecto se valen del planteamiento de Torfing (2016), quien esboza tres ámbitos diferenciados para tal fin. El primero de ellos hace referencia a las innovaciones incorporadas en los servicios, lo cual refiere a nuevos programas y formas de asignar servicios públicos. El segundo hace referencia a innovaciones en el ámbito organizativo, centradas en el diseño de formas de organización pública flexibles y menos burocratizadas, basadas en la creación de estructuras horizontales y agencias de gestión intermedias. Finalmente, aquellas innovaciones ligadas al diseño de nuevos objetivos, aproximaciones y herramientas de evaluación de las políticas en diferentes ámbitos estratégicos.

La Innovación Pública surge en un entorno en el que las sociedades enfrentan desafíos interdependientes que afectan a distintos sectores y niveles del sector público, de forma que la búsqueda de soluciones unilaterales para resolverlos de forma efectiva es insuficiente, siendo la colaboración un elemento central. Esto plantea una aproximación sistémica vinculada a las personas, al uso que hacen de la información, a las formas en las que colaboran y a los marcos legales que delimitan su actividad (OCDE, 2015).

Murray, Mulgan y Caulier-Grice (2008) plantean en la Innovación Pública el surgimiento de un nuevo paradigma de la innovación que enfatiza sus dimensiones sociales y culturales, orientado a afrontar los retos complejos que asumen las sociedades contemporáneas. Esta perspectiva sugiere superar anticuadas estructuras del paradigma *tecno-economicista* del desarrollo basado fundamentalmente en valores económicos, para incorporar al análisis valores sociales como el bienestar y

la sustentabilidad. Al respecto, Bason (2013), alude a la Innovación Pública como proceso mediante el cual es posible co-crear una sociedad sustentable en la cual el desarrollo no esté pensado en función del crecimiento económico, sino en un nuevo modelo sustentado en los principios de democracia, inclusión y valoración del medioambiente, en cuanto dichas transformaciones societarias interpelan a las administraciones públicas en su forma de diseñar e implementar políticas públicas.

La característica principal de la Innovación Pública es que es generada a partir de las relaciones más allá de la dimensión gubernamental. Este tipo de innovación implica transformaciones de las interacciones entre actores (Mariñez, 2015), especialmente entre el gobierno y la sociedad, y el gobierno y otros órdenes de gobierno; todo ello, con el objetivo de generar valor público. Implica transformaciones en la gobernanza hacia un conjunto de instituciones que promuevan la cooperación, la comunicación de manera horizontal, el compromiso cívico, la transparencia y la rendición de cuentas (Swyngedouw, 2005) (Moore y Hartley, 2008). En ese mismo sentido, Luna y Unceta (2017) confieren a la capacidad de articulación colaborativa y participativa de actores la condición inicial en la creación de soluciones públicas innovadoras, lo cual demanda de un amplio grado de apertura de los mismos.

La Innovación Pública es posible en una estructura de gobierno democrático que implique gobernanza colaborativa, espacios participativos, redes de capacidades y liderazgo público innovador.

Así, el gran desafío se centra en la capacidad para desarrollar nuevas formas de trabajo colaborativo y de relacionamiento Estado/

sociedad/mercado, en gestionar el conocimiento mediante el diálogo de saberes, como viabilizador de la acción colectiva; y en la cimentación de formas genuinas de colaboración en torno a visión-acción común para la resolución de problemas públicos. Para Zurbriggen y Lago (2015) se trata de un cambio de paradigma, en cuanto se recurre al uso de nuevas metodologías para comprender y entender la realidad, así como para construir el conocimiento, en la búsqueda de soluciones a los problemas complejos actuales, en el marco de un nuevo modelo de desarrollo inclusivo y sustentable. Puede constituir la ocasión para valorar formas tradicionales y emergentes de abordar asuntos públicos con activa participación de la sociedad, superando enfoques dicotómicos tales como Estado – sociedad o competitividad – equidad, a cambio de abordajes multidisciplinares y multisectoriales articulados entre los distintos actores participantes

Si bien todas las políticas públicas son producto de la relación entre diferentes actores y el gobierno, la interrelación que se establece entre ellos, y las instituciones que configuran su gobernanza no son siempre visibles o similares. Al respecto, el enfoque central de la Innovación Pública es ampliar la visibilidad de los actores, su interacción y las instituciones, permitiendo la participación de nuevos actores, ampliando las redes y promoviendo la formación de la acción pública a través de la suma de esfuerzos entre sociedad y gobierno (Montero, 2017).

La fundación NESTA, en el marco del proyecto H2020, señala siete principios desde los cuales la innovación contribuye a la creación y diseño de las políticas públicas (Luna y Unceta, 2017): 1) debe enfocarse a resolver problemas concretos y correctamente delimitados. 2) Apertura en cuanto a visiones, herramientas

metodológicas, nuevos conocimientos y distintas aproximaciones al mismo. 3) Centrado en las personas y en dar respuesta a sus necesidades reales. 4) Colaboración/co-diseño involucrando a los actores en el proceso de deliberación, co-diseño y co-creación de las políticas. 5) Basada en experimentación y resultados. 6) Iteración, garantizando la capacidad de adoptar soluciones fácilmente redefinidas. 7) Conectar y escalar: los resultados buscados y obtenidos han de poder escalarse, replicarse, y adaptarse a diferentes contextos, garantizando su sostenibilidad y su difusión al máximo número de personas posibles.

De manera similar, la OCDE (2015) define cuatro principios en la acción gubernamental para la Innovación Pública: 1) los gobiernos deben mejorar las capacidades de sus servidoras y servidores y dotarlos de nuevas competencias laborales para el tratamiento responsable de los problemas públicos. 2) La libre difusión de conocimiento e información dentro del sector para que casos exitosos sean adecuadamente integrados en los procesos de toma de decisiones. 3) Los gobiernos deben ser capaces de fomentar la colaboración público-privada con la sociedad civil, la academia y las empresas, mediante estructuras organizativas horizontales, más abiertas, multidisciplinarias y mejor conectadas. 4) Creación de marcos legales y reglamentarios claros, basados en el equilibrio entre la reducción de riesgos, la protección de los recursos y la capacidad para innovar.

Mariñez (2017) señala que la Innovación Pública se da atendiendo a la premisa que no puede haber innovación pública sin un sector público innovador y una ciudadanía innovadora. En este punto convergen entonces dos conceptos, con los cuales se suele generar confusión y sobre posiciones. Estos son el de **Innovación en**

**el Sector Público y la Innovación Social.** Con el fin de avanzar en esta discusión, se precisan y delimitan categorías de análisis y actores frente a estos.

#### 4.1.1.2. Innovación en el escenario de lo público

Mientras la Innovación Pública puede ser considerada como la transformación en las relaciones del gobierno con otros actores sociales, la Innovación en el Sector Público se da hacia dentro del gobierno y sus entidades (Montero, 2017). Así, la Innovación en el Sector Público hace referencia a la introducción de innovaciones en las estructuras y formas organizativas del trabajo al interior del gobierno y sus entidades, que se expresan en políticas públicas innovadoras (Cabrero, Arellano, Amaya, 2003).

La Innovación en el Sector Público se basa en el reconocimiento del gobierno como una organización inserta en un contexto en donde establece relaciones con la sociedad a través de políticas públicas innovadoras; mientras que la Innovación Pública antepone como elemento central la gestión pública participativa (Mariñez, 2015). Así, se podría concebir un relacionamiento en el que la Innovación en el Sector Público constituye una condición necesaria, más no suficiente para la concreción de la Innovación Pública, en cuanto esta demanda de una estructura estatal innovadora.

Durante los últimos años, este concepto se ha consolidado como el factor central en la mantención de un alto nivel de servicios públicos para la ciudadanía y las empresas, así como para abordar los desafíos sociales y mejorar el bienestar. La innovación del sector público puede tener un efecto considerable no solo en la calidad y eficiencia de los servicios públicos en sí, pero también puede influir en la capacidad del sector privado para innovar (Bloch, 2011).

#### 4.1.1.3. Innovación social

Es el proceso mediante el cual los actores no gubernamentales actúan entre sí, comunicándose e intercambiando recursos para resolución de sus problemas y satisfacción de necesidades. Parte del reconocimiento de que el gobierno es solo un actor más, por tanto la cooperación y la innovación ocurren entre diferentes actores con o sin la participación de este (Montero, 2017). Esto implica una fractura en el paradigma que los problemas públicos requieren necesariamente de la intervención del gobierno, obligando a redefinir, en términos de Ostrom (2009), los límites entre lo público y lo privado.

Algunos ejemplos de formas innovadoras implementadas en la resolución de problemas sociales complejos con el fin de transitar hacia un modelo de desarrollo sostenible son las diversas formas de comercio justo, autogestión de servicios, cooperativas de consumo, redes de cuidado, entre muchos otros.

#### 4.1.1.4. Gobernanza

Aunque la definición de gobernanza sigue siendo objeto de discusión académica, se presentan algunas aproximaciones, especialmente en el contexto de la Innovación Pública. Se encuentra en la definición de Montero (2017) un espectro amplio del término al definirla como el conjunto de normas y reglas que organizan la cooperación y la acción colectiva para la resolución de problemas o conflictos comunes, en contexto donde los límites entre actores (gobierno, sociedad civil y sector privado) son difusos y las formas de relacionamiento tienden a la horizontalidad para evitar la invisibilización de actores que también hacen parte del tejido social (Ostrom, 2000, p. 99, Swyngedouw, 2005; 1995, González y Healey, 2005; 2052, Mothe 2006, p. 97).

Según Luna y Unceta (2017) la intención de los modelos de gobernanza, en lo que a procesos refiere, es implicar tanto en la deliberación como en la toma de decisiones políticas a un número cada vez mayor y más diverso de actores sociales, a la vez que desde un enfoque de resultados, los modelos de gobernanza buscan ser capaces de generar resultados políticos relevantes, efectivos y aplicables.

Un nuevo paradigma de gobernanza colaborativa y experimental que surge de la creciente complejidad, interdependencia y dinamismo que requiere la solución de problemas públicos en sociedades contemporáneas, plantean Zurbriggen y Lago (2015). Los autores a su vez sugieren que dicho paradigma ha encontrado muchas de sus categorías descriptivas y explicativas en los conceptos de innovación social, innovación pública y co-creación. En términos de Mariñez (2017), en torno a estos es que se han desarrollado nuevas modalidades democráticas de articulación de actores en la organización pública, las cuales aseguran aprendizajes colectivos y saberes cívicos necesarios para una co-creación de lo público. Por su parte, Klijn y Koppenjan (2016), citados por Luna y Unceta (2017), definen las redes de gobernanza colaborativa como esquemas estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, agrupados en torno a la solución de un problema público.

Algunos autores, como Klijn y Koppenjan (2016) y Torfing (2016) relacionan a la Innovación Pública con modelos de gobernanza colaborativa y en red, cuyo rol recae en recortar la brecha y subsanar los vacíos existentes entre las Instituciones Públicas y los demás actores sociales. De hecho, estas aproximaciones a la gobernanza le confieren la capacidad de crear un espacio político intermedio como conector entre los responsables políticos y los actores

sociales, convirtiéndola en un mecanismo efectivo para la intervención pública en la deliberación y la toma de decisiones políticas.

La incorporación y participación de actores sociales -“usuarios finales”- en el desarrollo de cualquier innovación en las políticas públicas, es determinante según Luna y Unceta (2017) para la mejora efectiva y exitosa de cualquier servicio público.

Bajo estos principios se ha dado un aumento sistemático en la exploración y reformulación de mecanismos que desde un rol activo en la co-creación de soluciones públicas involucran actores no gubernamentales. Este esquema entonces presupone un conjunto de organizaciones públicas más relacionales, una gestión pública de carácter más participativo y unas políticas públicas más deliberativas, incluyentes y colaborativas (Mariñez Navarro F., 2017).

Aun con la relevancia y reconocimiento que van adquiriendo estos modelos de gobernanza en cuanto a resultados, aún tienen un amplio camino por recorrer, en términos de conceptualización así como de instrumentos para su ejecución, pero en el que tan solo se avanza con la práctica e iteración. Luna y Unceta (Luna y Unceta, 2017) reiteran el planteamiento de la Comisión Europea, en el cual señalan la falta de claridad en el camino hacia el siguiente modelo de gobernanza público, básicamente porque no se sabe ciencia cierta ni bajo un criterio unificado que suponen estos modelos en la práctica, y porque no se sabe qué se debe hacer para llegar a este estadio organizando el proceso de innovación en sí mismo.

#### 4.1.1.5. Cocreación

La cocreación es el concepto que articula el enfoque participativo y plural de la Innovación Pública. Bason (2010) la define como el proceso sistémico mediante el cual se crean soluciones públicas *con las personas* y *no para las personas*, mediante el involucramiento de actores en la investigación, la creación de prototipos, las pruebas y la puesta en práctica (people-led services). Esto implica la participación amplia y diversa de actores así como nuevas vías para la generación de conocimiento (cualitativo, de primera mano).

Zurbriggen y Lago (2015) destacan de esta forma de aprendizaje el intercambio de ideas, información, conocimiento, experiencias, capital, entre otros elementos, en un ejercicio de cooperación entre actores, el cual presupone una nueva forma de pensar los problemas públicos que involucra, al mismo tiempo, una nueva forma de aproximarse al mundo de manera interdisciplinaria, holística y basada en la evidencia.

Zurbriggen y Lago (2015) refieren que el concepto desarrolla un enfoque creativo basado en: **1)** la empatía a partir de la observación profunda de las necesidades públicas; **2)** la imaginación en la búsqueda de soluciones; **3)** la experimentación, la visualización de posibles alternativas de solución mediante el prototipado colaborativo; **4)** el aprendizaje iterativo. Bajo esta perspectiva, los procesos de cocreación en un marco de Innovación Pública, deben desarrollarse bajo los parámetros definidos mediante el Enfoque Experimental.

#### 4.1.1.6. Ecosistemas de innovación

Avances investigativos en torno al desarrollo de procesos de innovación y de generación de valor tienden a concebir que un análisis de los

mismos desde una perspectiva exclusivamente de *insumos-resultados* resulta limitado. Por el contrario, asocian la profundidad de dichos procesos al relacionamiento entre actores diversos de un territorio. Al respecto, Van der Steen (1990) señala que los procesos de innovación están inmersos en la sociedad, por lo que no pueden ser entendidos sin tomar en consideración dimensiones de su contexto, tales como la institucional, la cultural, entre otras.

Las aproximaciones iniciales de este enfoque resultaron en la introducción del concepto de **Triple Hélice de la Innovación**, el cual señala que tanto esta como su subsecuente generación de valor, se soportan en la actividad articulada entre el Estado, la Academia - principalmente representada por las universidades - y el Sector Privado y la Industria. La articulación entre actores que este concepto incorpora se basa en las capacidades y lógicas particulares desarrolladas desde sus propios roles. Sin embargo, esta estructura articulada ha estado mayormente relacionada a los procesos de innovación privada, basada en la maximización de recursos para la competitividad.

La incorporación del término innovación en campos más allá de la competitividad privada, a partir de la evolución de los estudios asociados, ha conducido a la expansión de los términos en que se da la interacción entre actores previamente definida, así como los actores mismos que intervienen. Arnkil *et al.* (2010) acuñan el concepto de **Cuádruple Hélice**, a partir de la inclusión de la sociedad civil como un cuarto actor, desde una óptica de integración de usuarios, ratificando la importancia de las interrelaciones entre actores para el surgimiento de la innovación como factor estratégico en la mejora de las condiciones de desarrollo de los territorios (Lundvall, 1992). Adaptaciones más recientes de dicho enfoque, como las empleadas por el *Equipo de Innovación Pública* del Departamento

Nacional de Planeación - DNP-, se aproximan a una **Quíntuple Hélice**, en cuanto incorporan a las organizaciones internacionales del tercer sector, como un quinto actor.

La importante valoración que estos enfoques dan al relacionamiento entre actores en los procesos de generación de innovación y de valor, deja de manifiesto la necesidad de hacer de este un objeto de estudio, en aras de avanzar en su fortalecimiento a través de la implementación de política pública. Dicha necesidad incorpora un término de la biología, que permite introducir como objeto de estudio los entonces denominados **Ecosistemas de Innovación**, los cuales en una primera aproximación pueden definirse como la forma en que los distintos agentes se relacionan en un entorno específico, con el objetivo funcional de generar y promover la innovación (Jackson, 2011).

Conforme con Buesa *et al.* (2002), los Ecosistemas de Innovación son un entorno geográfico en el cual se configuran un conjunto de redes entre actores de diversa índole que interactúan y cooperan de manera permanente en un territorio específico con el propósito de adaptar, generar y/o difundir innovaciones y actividades de innovación. Se trata entonces, de un conjunto de agentes, instituciones y prácticas interrelacionadas, que privilegian procesos de innovación, como herramienta fundamental en el logro de sus objetivos.

Si bien el concepto de los ecosistemas de innovación en un principio aludía a la innovación en el sector privado, la misma pluralidad de actores que interactúan ha asignado a la innovación un rol fundamental no solo en este campo, sino también en términos mucho más amplios, tales como el diseño de herramientas para atender retos públicos, en las formas de participación democrática de las organizaciones civiles, en las formas de articulación de actores, entre muchas otras dimensiones. De manera complementaria,

Bittencourt y Figueiró (2019) señalan que para la formación y sustento de un ecosistema de innovación con la promoción de la interacción entre diferentes actores, es necesario que todos los involucrados perciban valor en dicha interacción.

Así, resulta necesario tener un ambiente en donde los procesos de interacción sean favorables al desarrollo de procesos de innovación. En este sentido, respecto a las características de los Ecosistemas de Innovación, Escobar et al. (2017) definen cuatro: 1) interacción e interdependencia como elementos fundamentales para el aseguramiento de la influencia recíproca en torno a los principios suscritos entre los actores. 2) Sinergia, la cual asume el todo como algo mayor a la suma de sus partes, por tanto el comportamiento del conjunto no puede predecirse por el comportamiento o características independientes de alguna de sus partes. 3) Estabilidad, entendida como la conservación de propiedades y funciones a pesar de las transformaciones, manteniendo y protegiendo los procesos claves y potenciales. 4) Límites difusos, en cuanto los ecosistemas son definidos por conexidad, y esta se extiende a través del espacio para integrar cada ecosistema local dentro de una red de ecosistemas cada vez mayores.

#### 4.1.1.7. Referentes en cuanto a indicadores de innovación pública

Tal como se ha señalado, la innovación pública toma como fundamento principalmente las exigencias crecientes por parte de la ciudadanía respecto al manejo eficiente de los recursos y la obtención de servicios de alta calidad por parte de las entidades públicas.

En aras de la conceptualización en torno a la medición del concepto, el presente estudio toma como referentes tres estudios a saber: el *Estudio I.O. “Barreras a la innovación pública en*

*Colombia”* desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, el Índice de Innovación Pública (IIP) y su primer informe de resultados elaborado por la Veeduría Distrital de Bogotá, y finalmente el índice de Innovación Pública elaborado por el Laboratorio de Gobierno de Chile.

#### 4.1.1.7.1. Estudio 1.0. “Barreras a la innovación pública en Colombia”

El Equipo de Innovación Pública (EiP) del Grupo de Modernización del Estado (GME) del Departamento Nacional de Planeación -DNP- junto con Plaza Consulting y la Embajada de Canadá realizaron un estudio alrededor de las barreras de la innovación pública en Colombia. Este estudio emerge a partir de los compromisos adquiridos como entidad en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” y presentado al país mediante la Ley 1955 de 2019, en el cual, alrededor del Pacto transversal de *Ciencia, la tecnología y la innovación* surge un capítulo que aborda los temas de *Innovación pública para un país moderno*.

Frente a esto, este estudio se realizó en el entendido de avanzar en el segundo objetivo planteado en el capítulo de *Innovación pública para un país moderno*, el cual se dirige a *robustecer las condiciones institucionales para impulsar la innovación pública y remover barreras*. Para esto, el EiP conjuga tres tipos de acciones alrededor de, *Conectar y articular al ecosistema de innovación pública en Colombia*, *Fortalecer capacidades de experimentación en el sector público*, y, *Promover iniciativas de política pública en materia de innovación pública* (DNP, 2020, p. 09). Sin embargo, avanzar en estos tres tipos de acciones exige una lectura clara y precisa de las condiciones que habilitan e impiden la innovación pública en Colombia.

De esta manera, el estudio realizado parte de un proceso de revisión de literatura a

partir de fuentes secundarias nacionales e internacionales que determinó las barreras a la innovación en el sector público alrededor de cinco categorías:

- **Culturales:** conjunto de prácticas o paradigmas personales o colectivos que repercuten en la toma de decisiones. Incluyen aspectos relacionados con las actitudes de las personas (individuales) y de los equipos de trabajo (colectivas) que pueden generar problemas en la gestión de proyectos de innovación. Se contemplan deficiencias en habilidades blandas, como son, entre otras, las relaciones interpersonales y actitud positiva. Palabras clave: miedo, aversión al cambio, relaciones interpersonales.
- **Normativas:** aspectos legales y constitucionales que dictan el marco de acción. Describe todos los aspectos legales y regulatorios que inciden en la gestión administrativa de las entidades, implicando el cumplimiento de requisitos a la hora de desarrollar proyectos de innovación pública. La normativa puede ser del orden nacional o local. Se incluye la normativa que expidan el Congreso, Consejos, los Organismos de Control, así mismo, la jurisprudencia y fallos relacionados con la gestión pública.
- **Organizacionales:** contempla aspectos estructurales de las entidades públicas, relacionados, por ejemplo, con la aplicación de procesos o procedimientos, gobernanza y liderazgo. Al momento de determinar si existe una barrera organizacional, se debe analizar desde la perspectiva de la entidad, sus funciones y atribuciones, su misión y sus competencias legales.
- **De conocimiento:** prácticas de gestión de conocimiento y desarrollo de

capacidades para enfrentar desafíos públicos. Implica el análisis de las habilidades y saberes con los que cuentan las personas, equipos de trabajo o las entidades, relacionadas con documentar la información, gestionar el conocimiento y diseñar proyectos basados en evidencia. Así mismo, también hace referencia a la capacidad de que las entidades tengan un aprendizaje colectivo.

- **Tecnológicas o por falta de recursos:** carencia o deficiencia de herramientas y recursos requeridos para la gestión de proyectos de innovación. Algunos recursos pueden ser herramientas tecnológicas, financieras o humanas. (DNP, 2020, p. 22 – 23)

Desde esta base conceptual se desarrolló un relacionamiento con 506 servidoras y servidores públicos para la recopilación de fuentes primarias distribuidas entre encuestas virtuales, entrevistas y grupos focales presenciales, en el cual se determinaron los siguientes resultados.

- Las servidoras y los servidores públicos que participaron del estudio encuentran como mayores barreras: la legislación no promueve la innovación pública, la normatividad contractual y presupuestal no responde a la innovación pública, y las malas prácticas al interior de las entidades, entre otras con menor peso relativo, lo que permite tener un panorama donde, “La dispersión normativa dificulta la identificación del entorno en el que se pueden diseñar e implementar proyectos de innovación en el sector público” (DANE, 2020, p. 24).
- Las barreras a la innovación tienen mayor grado de agrupación hacia los temas organizacionales, presupuestales, normativos y contractuales. A partir de esto se agrupó al interior de estas



categorías los siguientes hallazgos.

- o Falta de competencias o habilidades en equipos de trabajo
- o Deficiencias en cuanto a la gestión del conocimiento y los aprendizajes al interior de las entidades
- o Insuficiencia de conocimiento e infraestructura en materia de apropiación y uso de tecnologías emergentes
- La falta de incentivos a la innovación juega un papel crucial, en el cual, “los funcionarios perciben más riesgos que beneficios en la innovación y prefieren tomar decisiones de manera conservadora” (DANE, 2020, p. 28).

A partir de los resultados evidenciados el estudio brinda un panorama de los actores institucionales claves en el desarrollo de la innovación pública, presentándose en tres agrupaciones: los órganos de control tanto nacional como territorial, las entidades de vigilancia y control, y las instituciones del Comité Nacional de Innovación Pública. En este último grupo hace parte el EiP junto con el MILAB – iNNpulsas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el MinTIC – Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-, el Equipo de Innovación Social – Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Institución de Educación Superior de Administración Pública – ESAP-, el programa Colombia Compra Eficiente -CCE-, la Secretaría de Transparencia de la Vicepresidencia de la República y la Consejería Presidencial para los Asuntos Económicos e Innovación.

Finalmente, el documento expone como recomendaciones el desarrollo de un Pacto

por la Innovación Pública, liderado por el Director Nacional de Planeación, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República y que a su vez involucre la mayor cantidad de entidades gubernamentales, organizaciones sociales nacionales e internacionales, y centros académicos. Sumado a lo anterior, se propone el desarrollo de una Política Nacional para la Innovación Pública.

A este estudio de barreras a la innovación pública en Colombia desde un enfoque nacional se le ha denominado el *Estudio I.O*, y a partir de sus hallazgos se da continuidad al proyecto de Estudios de Barreras a la Innovación Pública en Colombia desde el análisis de tres regiones diferentes, Caribe, Pacífica, y para el objeto de estudio del presente documento a cargo de la Universidad Nacional de Colombia, la Región Central, el cual estará delimitado por el alcance geográfico administrativo de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAP-E Región Central).

Si bien, el estudio “*Barreras a la innovación pública en Colombia*” recoge de manera clara el concepto de Innovación Pública enfatizando en que esta “... va mucho más allá de la innovación en el sector público” (DNP, 2020), el análisis de barreras que presenta el estudio tan sólo alude a este último concepto.

Como se ha mencionado, la característica principal de la Innovación Pública es que es generada a partir de las relaciones más allá de la dimensión gubernamental. Así, al dicho estudio concentrarse tan solo en el Sector Público, desconoce la integralidad del concepto. El estudio se limita aún más, al centrar su análisis tan solo en las barreras internas y del entorno político. Es evidente que ninguna de las categorías de barreras definidas en el estudio, contempla aquellas asociadas a los procesos de relacionamiento horizontal con actores diversos, a la gobernanza, a la incorporación de principios participativos y diferenciales en

la búsqueda de resultados públicos; razones por las cuales no pueden ser adoptadas en un estudio basado en la integralidad del concepto de Innovación Pública.

En cuanto se ha señalado a la Innovación en el Sector Público como condición necesaria, pero no suficiente para la Innovación Pública, el estudio *Barreras a la innovación pública en Colombia* será tomado como un insumo referencial en la captura de información de algunas categorías asociadas al concepto.

#### 4.1.1.7.2. Mapeo de iniciativas DNP

El mapeo de iniciativas de innovación pública presentado por el Grupo de Modernización del Estado -GME- y el Equipo de Innovación Pública (EiP) del Departamento Nacional de Planeación - DNP- presentó en septiembre del 2020 el resultado de un mapeo de iniciativas realizado en el año 2019, en el cual después de analizar 208 iniciativas mapeadas, y basados en una metodología de análisis de variables, categorías y subcategorías, determinó que sólo 84 iniciativas obedecen a un proceso de innovación pública.

El ejercicio metodológico implementado por el DNP (2020) se esboza en un análisis y filtro de la información a partir de tres etapas de análisis, en el cual, en un primer momento se determina si la iniciativa responde a un reto público, en un segundo momento se determina si el proceso de desarrollo obedece a un enfoque de experimentación, y finalmente, se clasifica el sector que da origen a la iniciativa y el asunto al cual se dirige la misma.

Desde el ámbito conceptual, el DNP (2020) plantea los *retos públicos* como “el conjunto de problemas y demandas de interés general que requieren debatirse por distintos actores que interactúan en espacios diferentes, dado que los problemas públicos son la suma de relaciones cotidianas entre la sociedad y el Estado” (Citado de Aguilar, 1993; DNP, 2020. p. 8). Para el

segundo proceso de análisis se plantea el *enfoque de experimentación* si cumple con al menos una de las siguientes características: involucra activamente a los usuarios/ beneficiarios, está basado en evidencia y/o fue producto de un proceso de iteración.

En este sentido, el involucramiento de usuarios y población beneficiaria se relaciona a la generación de valor público, entendido éste desde la articulación de un proceso de legitimidad democrática para la “generación de soluciones y alternativas a los problemas públicos”. Este ejercicio democrático genera valor público en cuatro (4) sentidos: eficiencia, apertura, impacto y satisfacción ciudadana. La eficiencia se presenta como la capacidad de “hacer más con menos”, la apertura al abrir espacios de participación y empoderamiento que contribuyen a la equidad y la transparencia, el impacto a la generación de resultados deseables, y la satisfacción ciudadana a la “capacidad e interés por medir la forma en que los ciudadanos o las empresas perciben la prestación de un servicio” (p. 9). La evidencia se relaciona a la documentación del proceso realizado que permita la generación de nuevas opciones para la mejora en la toma de decisiones. La iteración comprende acciones desde la experimentación, entendida ésta como un proceso de prueba y adaptación tanto de las ideas como de las respuestas a los problemas.

Este ejercicio permitió catalogar las iniciativas desde los diferentes sectores o categorías de clasificación, los cuales se integraron por la academia, los organismos internacionales, el sector privado, el sector público y la sociedad civil. Así mismo, las subcategorías identificadas relacionado al asunto que se dirigen las iniciativas públicas se enmarcan en Buen gobierno, Educación, Empleabilidad y competitividad, Justicia y resolución de conflictos, Medio ambiente, Memoria y reconciliación, Participación ciudadana, Salud,

Seguridad alimentaria, Vivienda y hábitat, y Nuevas tecnologías.

A partir de la metodología de clasificación con una escala tipo Likert se detalla que de las 208 iniciativas mapeadas sólo 110 respondían a un reto público, y de éstas sólo 84 obedecieron a un proceso de enfoque de experimentación. A partir de este ejercicio se concluye que el sector público que más desarrolla iniciativas sobre temas de buen gobierno, el sector privado desarrolla iniciativas en los diferentes asuntos sin tener una consolidación mayoritaria en ninguno, la sociedad civil se orienta a iniciativas alrededor de la participación ciudadana, y por su parte, los asuntos relacionados con memoria y reconciliación sólo los lideró la academia.

Este mapeo de iniciativas presenta un ejercicio de análisis amplio, puesto que a partir del mapeo de iniciativas y el cuestionamiento alrededor de las condiciones que bloquean la innovación pública, el ejercicio de medición identificó diez (10) barreras a la innovación pública, denotados por: 1. Falta de apoyo por parte de los directivos 2. Infraestructura física inadecuada 3. Regulación vigente 4. Falta de estrategias para priorizar e implementar nuevas ideas 5. Falta de tiempo para generar nuevas ideas 6. Desconocimiento del usuario/cliente/ciudadano 7. Ausencia de procesos de documentación y sistematización 8. Falta de recursos financieros 9. Falta de Cultura Organizacional 10. Baja cultura de uso y aprovechamiento de datos. A partir del ejercicio se identificó que las barreras que más evalúan con mayor nivel de importancia fue la Cultura de uso y aprovechamiento de datos, la Cultura organizacional y el tema de los Recursos financieros, y de manera opuesta, las barreras con menor calificación se encuentra el Apoyos de directivos, la Infraestructura física y la Regulación vigente.

#### 4.1.1.7.3. Índice de Innovación Pública (IIP) de la Veeduría Distrital de Bogotá

Este estudio, desarrollado por la Veeduría Distrital de Bogotá a través de su Laboratorio de Innovación, parte de la concepción que la innovación pública busca desarrollar nuevas ideas que al ser tenidas en cuenta por los tomadores de decisión generen alto impacto en la generación de valor. Este ejercicio además requiere que dichas ideas sean útiles y efectivas para la generación de valor público. En este sentido, y en busca de una aproximación a la cuantificación de la innovación pública, asume que identificar riesgos dentro de las entidades por parte de las y los funcionarios públicos y dar solución oportuna a las necesidades de la población es clave para que esta exista.

El objetivo propuesto en torno a este desarrollo es que el índice de innovación pública sirva como incentivo para la promoción de espacios dentro y entre las entidades públicas para la identificación de métodos y procesos que contribuyan a un mejoramiento del funcionamiento de las mismas a través de la aplicación de ideas innovadoras que surjan a partir de un proceso de aprendizaje continuo al interior de las entidades en conjunto con estrategias de identificación de barreras a la innovación.

El ejercicio propuesto por la veeduría está motivado principalmente en que las propuestas y los índices de medición de la innovación pública no tienen estudios para ciudades, lo que se ha hecho hasta el momento ha sido a nivel nacional o regional y tampoco se presentan casos representativos para América Latina. En este sentido precisa que las metodologías usadas y las mediciones implementadas se nutren de datos muy diferentes dado el contexto (político, económico, social y cultural) único de cada territorio.

Así, entre los alcances definidos para el índice se encuentran los siguientes beneficios en las

entidades públicas:

- Generar programas, proyectos, planes y acciones públicas cada vez más cercanas a las necesidades de la ciudadanía o población usuaria en general
- Identificar buenas prácticas que fomenten la innovación dentro de las entidades públicas buscando ser replicadas
- Promover una sana competencia entre las entidades públicas, las cuales mediante procesos de aprendizaje continuo que se retroalimentan con la experiencia de entidades exitosas en la implementación de innovaciones
- Generar una hoja de ruta a seguir para incrementar la innovación y mejorar la capacidad de las entidades frente al tema
- Generar mayor visibilidad por parte de los ciudadanos

El proceso de construcción del índice se soportó en primera instancia en la revisión a profundidad de experiencias internacionales relacionadas con mediciones sobre la innovación pública. De ahí proceden a una definición de componentes, etapas y preguntas bajo una estructura lógica conducente a la solución de retos públicos.

Este proceso resulta en la definición de las siguientes cuatro componentes básicos del IIP, y sus respectivas ponderaciones:

1. Capacidad Institucional, 3 variables 6 indicadores 25 %
2. Procesos y prácticas, 4 variables 9 indicadores 40 %
3. Resultados, 2 variables 3 indicadores 25 %
4. Gestión del conocimiento, 3 variables 9 indicadores 10 %

Cada componente, variable e indicador tiene una ponderación definida según la importancia en la construcción del IIP. Así, el orden del cálculo se dio en el siguiente orden: (1) indicadores, (2) variables, (3) componentes y (4)

valor final del indicador. A pesar de que dentro del indicador se hallen múltiples preguntas y respuestas, cada indicador cuenta con una única respuesta. También es importante tener en cuenta que según la pregunta se podrían obtener respuestas categóricas o continuas.

Así, la construcción de las variables y los componentes se estima de la siguiente manera:

- Valor variable = valor indicador 1 + valor indicador 2 +... + valor indicador n
- Valor componente = valor variable 1 + valor variable 2 +...+ valor variable n

Finalmente, el valor del índice para cada entidad será la suma de los valores de cada componente.

Teniendo en cuenta el valor final obtenido por cada entidad se procede a categorizar por grupos de manera tal que se puedan describir distintos estados de innovación pública en las entidades. Este ejercicio resulta en cinco categorías de agrupación: la categoría **cumbre** agrupa las entidades con los componentes más altos de IIP, a las que le siguen las entidades en la categoría **cima**, seguido por la categoría **peñón**, después **ladera** y finalmente, **pie de montaña** en donde se agrupan las entidades que se encuentran iniciando y consolidando procesos de innovación pública.

La recolección de información se realizó mediante una encuesta digital, intuitiva y autoexplicativa.

#### 4.1.1.7.4. Índice de Innovación Pública del Laboratorio de Gobierno de Chile

El Índice de Innovación Pública surge con los siguientes propósitos asociados:

- Promover y fortalecer la capacidad de innovar en el sector público
- Impulsar una cultura de innovación centrada en las personas, considerando tanto personas usuarias o beneficiarias y funcionarias
- Identificar procesos de innovación

pública que hayan generado valor público

- Contribuir a la toma de decisiones y acelerar cambios estructurales en la administración pública

El propósito del Índice es servir como incentivo a la promoción de espacios de innovación dentro y entre instituciones públicas, por tanto es necesario que los elementos medidos den cuenta de una apreciación positiva hacia la dinámica prueba-error propia de la innovación. El índice se focaliza en las capacidades que favorecen e incentivan la innovación pública, en desmedro de los resultados observables a partir de procesos de innovación, lo cual implica que el Índice promueve y favorece el desarrollo de recursos, conocimientos, habilidades y oportunidades para generar iniciativas, prácticas y procesos con el objetivo de abordar los desafíos públicos de manera distinta.

Así, el Índice de Innovación Pública “mide las capacidades para generar nuevas o mejoradas ideas, procesos, productos o servicios que, mediante procesos de co-creación entre diferentes actores, impacten positivamente en las necesidades y expectativas de las personas para la transformación de la gestión pública” (Laboratorio de Gobierno, 2020).

El índice propuesto cumple dos características. En primera instancia es multidimensional en cuanto permite identificar capacidades para innovar en aspectos diversos. En segundo lugar es accionable dado que busca entregar información concreta a las entidades para que éstas puedan identificar oportunidades y brechas existentes, y actuar sobre ellas en consideración a las orientaciones asociadas a su desempeño observado en el Índice.

Este ejercicio basa su medición de las capacidades para innovar en tres dimensiones, las cuales se acompañan de una cuarta que aborda los resultados percibidos a manera de información referencial y no forma parte del

cálculo. Cada dimensión está compuestas a su vez por algunas subdimensiones

Las cuatro dimensiones son: **recursos Institucionales, Prácticas y Procesos, Colaboración y Apertura, y Resultados**. Cada una contempla diferentes ámbitos y también dan cuenta de diversos niveles de maduración frente al objetivo de transformarse en entidades públicas innovadoras. Mientras la primera dimensión forma parte del nivel básico o habilitante para el desarrollo de las capacidades para innovar, ya que sin ellas es muy complejo lograr el desarrollo de las siguientes, las dimensiones Prácticas y Procesos, junto con Colaboración y Apertura dan cuenta de capacidades que pudieran ser condicionantes para la existencia de resultados positivos.

#### 4.1.2. De la innovación en el escenario de lo público a la innovación pública en Colombia

En términos etimológicos la innovación hace referencia a la creación de algo nuevo. No obstante, la introducción de este término en la economía, a partir de los desarrollos de Joseph Schumpeter en la “teoría del desarrollo económico”, lo enmarcaron en la búsqueda de la eficiencia en la producción de bienes y servicios gracias al mejoramiento de los flujos productivos. En este sentido, la innovación aparece como un canal para mejorar la competitividad empresarial por medio de la ingeniería organizacional (estructuras y procesos), el liderazgo, la creación y desarrollo constante de ideas transformadoras, y la capacidad de posicionarse en los mercados (Camargo, Contreras, y Jiménez, 2017).

##### 4.1.2.1. Innovación y la nueva gestión pública

La incursión de la palabra innovación en el escenario de lo público va de la mano con las reformas al Estado que se iniciaron desde la década de 1970 en países del norte global y que se inspiraron en la gerencia del sector privado.

Este proceso tuvo lugar en América Latina desde la década de 1980 como consecuencia del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que junto al alarmante aumento de la deuda externa validó los discursos neoliberales que defendían ajustes fiscales, reducción del Estado e implementación de lógicas corporativas en búsqueda de un gasto eficiente del presupuesto (Quintanilla, 2017).

En un primer momento, el objetivo fue lograr un balance fiscal en términos macroeconómicos a través de la desregulación del mercado, la privatización de bienes y servicios públicos, la externalización y la máxima reducción del aparato estatal. Esto se materializó en una serie de herramientas técnico-jurídicas que generaron cambios en los procedimientos en la administración pública. No obstante, las medidas implementadas no fueron suficientes para los países de la región y por tal motivo se generó una segunda ola de reformas centradas en la funcionalidad del Estado y su legitimidad. En este sentido, surgió una apuesta por modernizar la administración pública a través de la aplicación de modelos del sector privado en el sector público incorporando los principios de eficiencia y eficacia en el marco de una lógica mucho más racional que enfatizó en la incorporación de estrategias de medición de desempeño en la formulación y ejecución de políticas públicas, el involucramiento de beneficiarios, beneficiarias y ciudadanía en la identificación de necesidades y gestión de soluciones, y el diseño organizacional como un eje fundamental para aumentar la eficiencia.

Finalmente, se da un tercer periodo de reformas con el inicio del milenio que se caracterizó por incorporar conceptos como articulación, confianza, transparencia y gobierno electrónico. El interés de fondo en esta tercera ola fue la modernización de la burocracia tradicional para hacer de la administración pública un ejercicio mucho más profesional, que a su vez

redundara en una actuación más eficiente del Estado. La participación ciudadana, el tránsito de las estructuras jerárquicas a redes y el posicionamiento de la cooperación frente al concepto de competitividad son las principales diferencias de esta tercera ola respecto a la nueva gestión pública (Quintanilla, 2017).

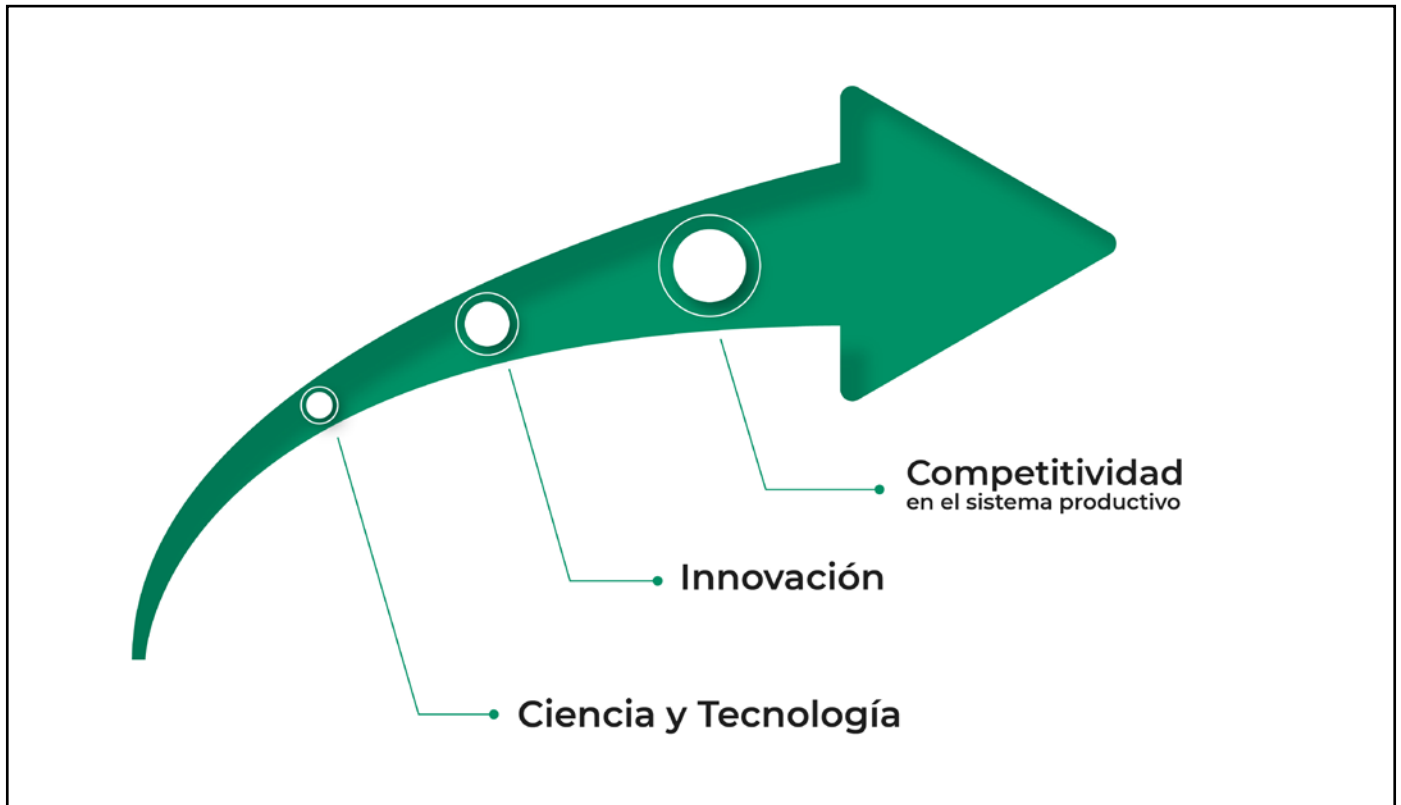
#### 4.1.2.2. Innovación en el escenario de lo público en Colombia

En Colombia, la Nueva Gestión Pública llegó de la mano con la Constitución de 1991, que en su artículo 209 establece que la función administrativa se encuentra al servicio de los intereses generales y que se basa en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. En este sentido, establece mecanismos de planeación que buscan consolidar una cultura de la transparencia en la ejecución de los recursos públicos, como el Plan Nacional de Desarrollo que se encuentra conformado por una parte general en donde se exponen los propósitos, objetivos, metas y prioridades de la acción estatal así como las estrategias y orientaciones en materia económica, social y ambiental; y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional que contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución (Constitución Política de Colombia, 1991).

El término *innovación* aparece por primera vez en un Plan Nacional de Desarrollo en 1996, durante el gobierno de Ernesto Samper. Allí se asocia a la política Nacional de Ciencia y Tecnología y a las redes de desarrollo y productividad que tenían como propósito alimentar el sector privado y el desarrollo económico del país. De este modo, la innovación es entendida como una serie de productos que se generan gracias a ejercicios de investigación y que contribuyen

a la tecnificación de la producción, y, por ende, a la eficiencia de la economía del país. En esta misma línea continúa el gobierno de Andrés Pastrana en donde el conocimiento se presenta como el eje que permite la supervivencia y la competitividad de la sociedad, y por tanto

se plantea un proceso de fortalecimiento del capital humano de modo tal que puedan generar soluciones innovadoras a los retos de la sociedad. Estas funciones nuevamente quedan en manos del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.



*Ilustración 9. Innovación para la competitividad*  
*Fuente: elaboración propia.*

En el Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: desarrollo para todos” (Departamento Nacional de Planeación, 2007) la innovación aparece alrededor de cinco ejes. En primer lugar, a modo de diagnóstico se identificaron innovaciones en el manejo de ciclos económicos para lograr mayor efectividad en la gestión de fenómenos como la inflación, el crecimiento, el ahorro, la acumulación de capital, la inversión productiva, etc. En este sentido, es el primer documento que posiciona el término en el escenario público fuera de las políticas de ciencia y tecnología, y además,

el primero en posicionarlo como un proceso llevado a cabo desde el sector público con el fin de resolver necesidades concretas. En segundo lugar, se identifica la innovación como una herramienta para la modernización del Estado a partir de la incorporación de tecnologías de la información en la gestión de bienes y servicios públicos.

En tercer lugar, se identifica la innovación como un factor clave en la competitividad que permite el uso de herramientas con prospectiva científica e inteligencia competitiva. En este sentido se propone llevar a cabo procesos de innovación

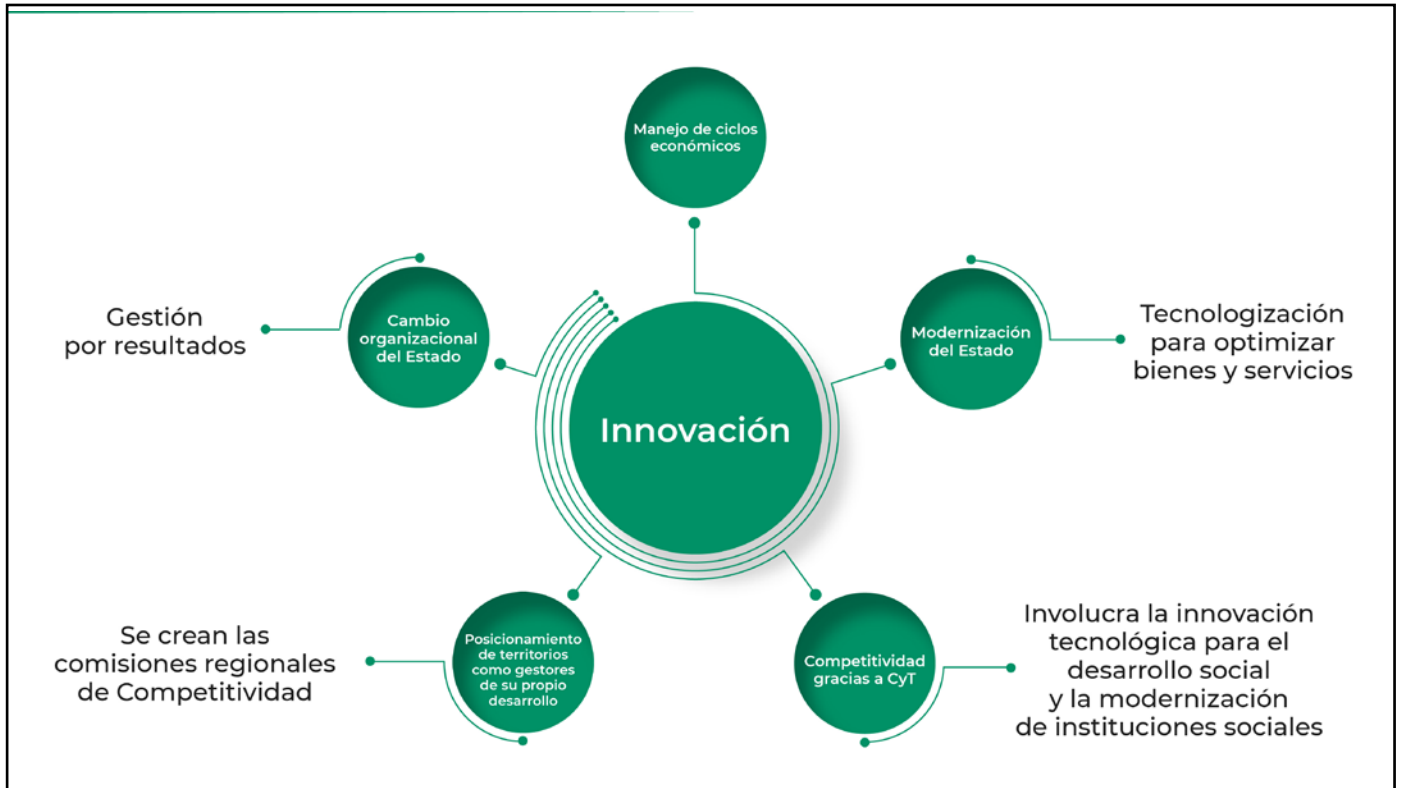
a partir del fortalecimiento de la articulación entre el sector educativo y el sector productivo; de la promoción del desarrollo institucional de las organizaciones prestadoras de servicios de CTI al sector productivo; el apoyo directo a la innovación y el desarrollo tecnológico en empresas; el fomento a la transferencia de tecnología y el apoyo a procesos innovadores generadores de transformaciones sociales, organizacionales y empresariales. Este último componente contemplaba que era necesario la incorporación de innovaciones tecnológicas para generar desarrollo social y promover la modernización de las instituciones sociales, políticas y empresariales. Los temas de trabajo que se acotaron fueron los siguientes:

1. La promoción y el desarrollo de estímulos a la contribución del conocimiento científico y tecnológico a la solución de los problemas sociales críticos del país como la pobreza
2. La orientación y motivación a los científicos y empresarios para que contribuyan a la búsqueda de las mejores soluciones para el desarrollo social, institucional y empresarial
3. El fomento a la educación y los círculos académicos, empresariales y políticos para vincular y articular el conocimiento científico y tecnológico al estudio y la solución de los problemas nacionales

En cuarto lugar, se hace alusión a la innovación como un ámbito de relacionamiento entre lo local y lo nacional a través de las Comisiones Regionales de Competitividad en las cuales se busca posicionar a los territorios como gestores de su propio desarrollo gracias al fortalecimiento de dinámicas productivas que generen entornos competitivos. En este sentido, se propuso apoyar el proceso de formación de redes de actores regionales, como CARCE, Cámaras de Comercio, Agendas Regionales de CyT, Fomipyme, Comités

Intergremiales, Universidades, Centros de Investigación, ONG, etc., alrededor de la figura de Comisiones Regionales. Dichas comisiones tenían como objetivo transferir capacidades a los entornos regionales para impulsar el desarrollo económico, planear desde los territorios, fortalecer la cobertura en materia de salud, educación y saneamiento básico, así como promover el control a la gestión del gasto público de los departamentos y municipios. Finalmente, se hace referencia al concepto de innovación para ilustrar los procesos de cambio organizacional generados desde el Estado con el fin de superar las limitaciones que representa el modelo burocrático de gestión pública. De este modo, la innovación se entiende como un paradigma de gestión en el que el Estado dirige, establece reglas, promociona y articula acciones públicas y privadas que resuelven necesidades concretas. Los cambios propuestos consisten en la conformación de organizaciones flexibles, transparentes, participativas, con flujos de información que permitan el mejoramiento continuo, cuya gestión se mida por resultados, que estén al servicio de las y los ciudadanos, que garantice la tecnificación de los empleos públicos, que maneje información abierta y que gobierne desde la información (Departamento Nacional de Planeación, 2007).





*Ilustración 10. La Innovación en el escenario de lo público en Colombia*  
 Fuente: elaboración propia.

Ya para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” (Departamento Nacional de Planeación, 2011) el término *innovación* se convierte en uno de los tres pilares para lograr los objetivos de crecimiento económico sostenible y se expande conceptualmente. En este sentido, aunque se mantienen los elementos relacionados con el fortalecimiento del sistema productivo a partir de la generación de nuevas ideas provenientes de la investigación en ciencia y tecnología, se propone “impregnar” a Colombia de la cultura de la innovación y el emprendimiento, sobre todo las esferas del Estado, el sector empresarial, las universidades y la sociedad civil. En este sentido la innovación empieza a ser entendida como:

*el mecanismo óptimo para garantizar la sostenibilidad del crecimiento y la competitividad del país en el largo plazo. Innovar no sólo significa desarrollar nuevos productos y transformar los productos existentes. Consiste en crear nuevas formas de organizar, gestionar, producir, entregar, comercializar, vender y relacionarse con clientes y proveedores; logrando, en última instancia, generar valor agregado a través de toda la cadena productiva (...) la innovación no sólo es pieza central en el desarrollo de las actividades productivas. Es, por lo contrario, parte fundamental de todas las esferas del desarrollo, incluyendo el progreso social, el Buen Gobierno, la consolidación de la paz, la sostenibilidad ambiental y la adaptación al cambio climático.* (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

El PND identifica algunas brechas que impiden la consolidación de la cultura de la innovación en el país: debilidad institucional, uso insuficiente de mecanismos de protección a la propiedad intelectual, acceso limitado de los emprendimientos innovadores a instrumentos financieros, uno insuficiente de las TIC, falta de capital humano calificado, ausencia de mecanismos para evitar la “fuga de cerebros”, limitaciones en el ejercicio de funciones de las

autoridades ya sea por asuntos técnicos o por la falta de claridad en torno a sus competencias, la baja inversión en investigación y desarrollo, la debilidad de las alianzas universidad-empresa-Estado, la dispersión de los esfuerzos institucionales y de la asignación de recursos y la baja capacidad de formulación de proyectos de innovación en las regiones (Departamento Nacional de Planeación, 2011).



*Ilustración II. Barreras a la innovación según PND 2011*  
*Fuente: elaboración propia.*

Con el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país” (Departamento Nacional de Planeación, 2015) la innovación se amplía nuevamente al incorporar el concepto de innovación social que consiste en el proceso

de creación de valor para la sociedad a través de prácticas, modelos de gestión, productos y servicios encaminados a resolver necesidades de un modo más ágil que las soluciones existentes. El propósito de este cambio

fue el fortalecimiento en la articulación, coordinación y evaluación de programas de protección y promoción social en miras a generar una oferta institucional adecuada a las necesidades de los individuos que opere a nivel nacional, departamental y municipal. Entonces, la innovación social aparece como una herramienta de gestión pública facilitadora en la prestación de servicios para mejorar el bienestar de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad aumentando la eficiencia y pertinencia de las medidas adoptadas por el gobierno (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Por último, el último Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, introduce el concepto de innovación pública como un mecanismo para generar valor público a través de la experimentación de alternativas que permitan resolver problemas complejos con la mayor eficiencia posible hasta encontrar soluciones adecuadas que puedan replicarse. Los resultados de los procesos de innovación pública pueden observarse a través de un aumento en la productividad en el sector público, en el fortalecimiento de la democracia, en el mejoramiento de las políticas públicas y en servicios que generan mayores grados de satisfacción en las y los ciudadanos.

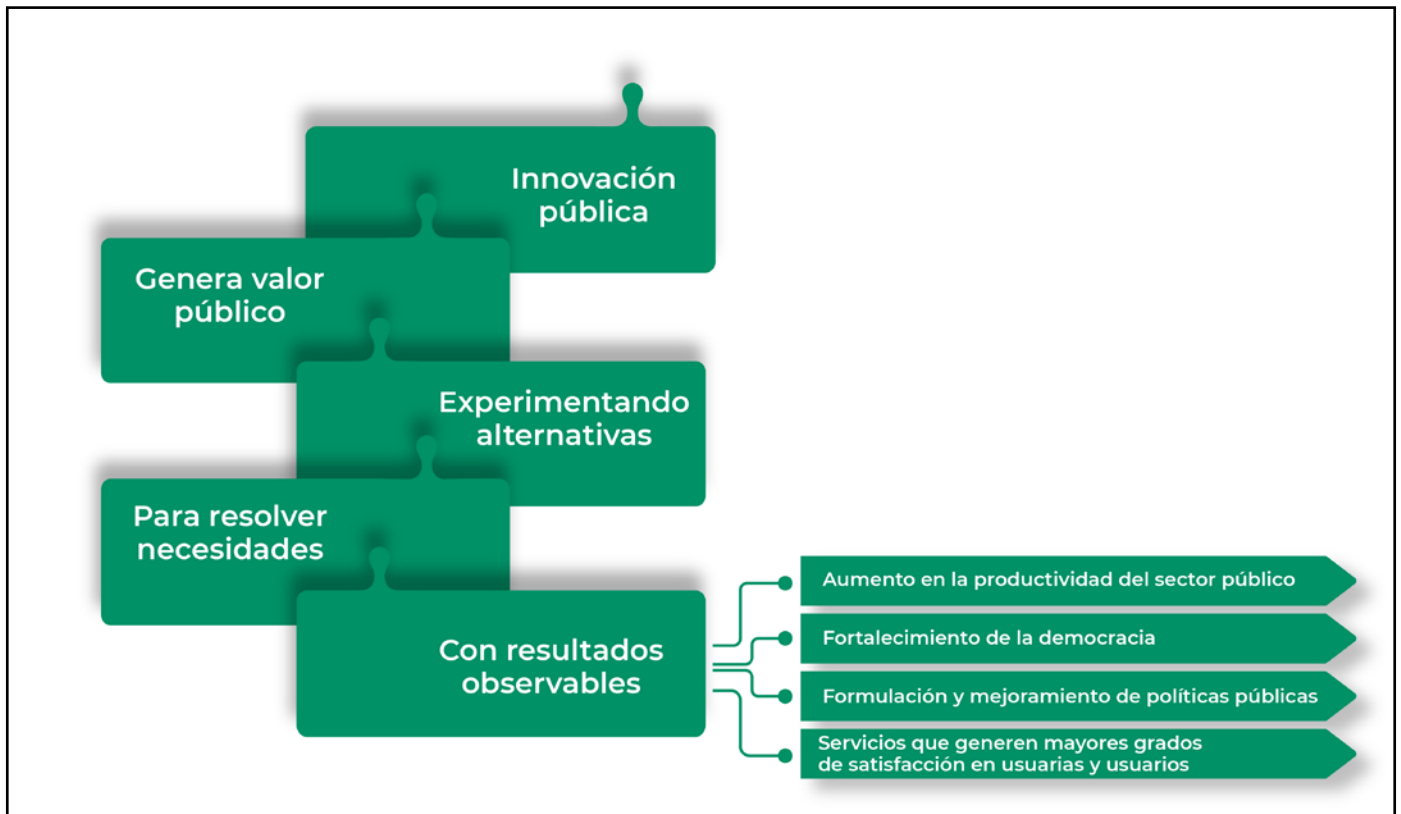
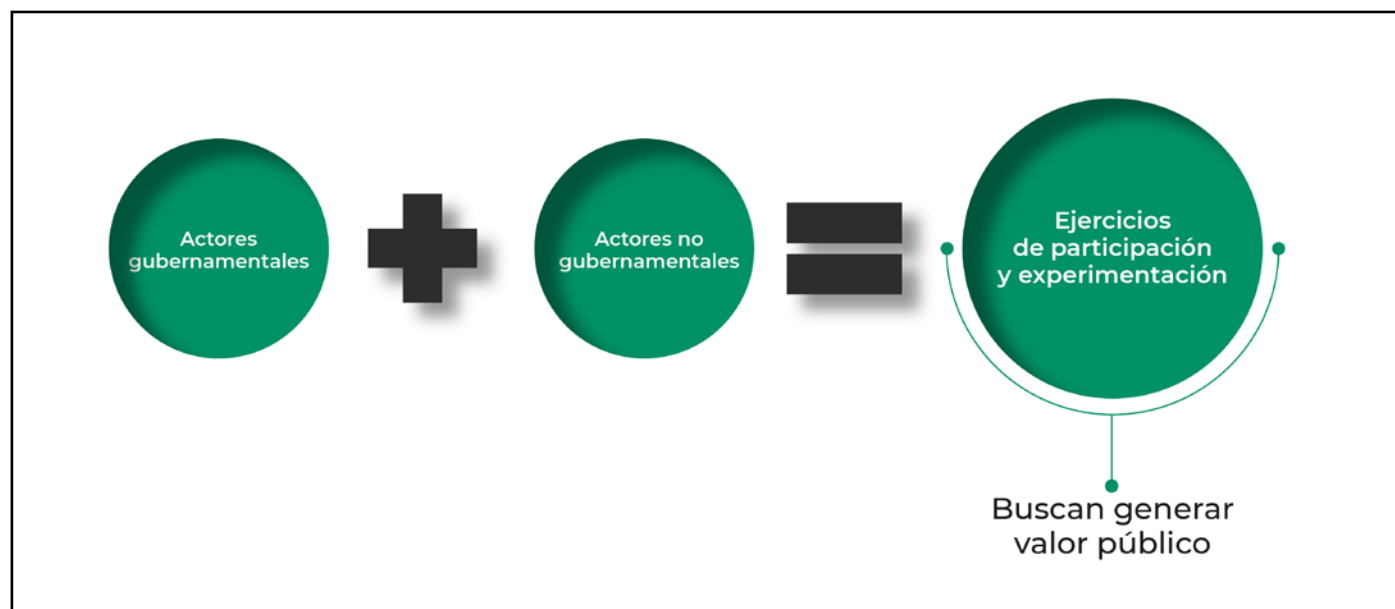


Ilustración 12. Innovación pública y sus resultados observables

Fuente: elaboración propia.

Metodológicamente, el proceso de innovación pública agrupa a actores gubernamentales y no gubernamentales en ejercicios participativos, investigativos y experienciales que favorezcan la experimentación de estrategias innovadoras para la generación de valor público. Es fundamental el componente de retroalimentación por parte de las y los usuarios que hacen parte del proceso como co-creadores de sus servicios. Con esto en mente,

cabe resaltar que la efectividad de la innovación pública para generar valor público depende de la adaptabilidad de los ciclos que conforman el proceso (siendo propensos a modificarse a partir de los aprendizajes del ciclo inmediatamente anterior); la rigurosidad respecto a la evidencia, que es el insumo fundamental para la toma de decisiones, y la apertura democrática para que usuarios y usuarias sean co-creadoras.



*Ilustración 13. Articulación de actores*  
 Fuente: elaboración propia.

Las barreras identificadas en el marco de los procesos de innovación pública se refieren principalmente a las capacidades del recurso humano para generar ideas innovadoras e implementarlas, a la falta de articulación y coordinación entre iniciativas de innovación pública y a la ausencia de espacios de intercambio sobre los aprendizajes acumulados. En este sentido, el PND propone cinco ejes de trabajo para fortalecer los procesos de innovación:

1. Fortalecer el ecosistema de innovación pública

El ecosistema de innovación pública comprende

actores nacionales y regionales públicos, privados, académicos, multilaterales y de la sociedad civil. La clave para que se configure como ecosistema es el relacionamiento entre estos actores por medio de intercambios de capacidades, recursos, canales y ambientes de acción en función de las necesidades ciudadanas.

2. Robustecer las condiciones institucionales para impulsar la innovación pública y remover barreras

Es fundamental contar con condiciones institucionales que potencien las iniciativas

de innovación pública y que permitan la confluencia de diversos actores. En este sentido se propone el acompañamiento técnico del DNP a este tipo de iniciativas, el desarrollo de un índice colombiano de innovación pública que pueda articularse con herramientas como el modelo integrado de planeación y gestión y el Índice de Innovación Pública del Distrito Capital, generar un proceso de diálogo con órganos de control a nivel territorial y nacional así como con oficinas de control interno para solventar barreras normativas y de cultura organizacional para la innovación pública, y acompañar la creación de unidades de innovación pública bajo un esquema de aprendizaje colaborativo.

### 3. Promover una mentalidad y cultura afines a la innovación

Con el fin de consolidar la innovación como una práctica constante para la resolución de desafíos públicos se propone crear una caja de herramientas para fomentar una mentalidad experimental, implementar programas de fortalecimiento de capacidades para servidoras y servidores públicos sobre innovación pública, promover el uso de un lenguaje claro para optimizar interacciones entre Gobierno, servidoras y servidores públicos y ciudadanía, fomentar una cultura de datos para la mejora de servicios, procesos y toma de decisiones basada en evidencia, fomentar procesos de cocreación entre sector público, sector privado, academia y ciudadanía a partir de los principios de gobierno abierto

### 4. Crear mecanismos de apoyo y financiación para materializar la innovación

A través de campañas informativas, difusión de documentos de referencia para la cooperación intersectorial, convenios interinstitucionales, acuerdos de entendimiento entre sector público y sector privado, concursos de innovación pública, exploración y promoción

de mecanismos de pago por resultados como bonos de impacto social, proyección de nuevas prácticas de innovación a partir de la apropiación social del conocimiento científico tecnológico; se propone obtener apoyo y recursos para la materialización de la innovación pública.

### 5. Gestionar el conocimiento y los aprendizajes para crear valor público

Se busca optimizar la gestión del conocimiento para la creación de valor público a través de la construcción de herramientas de documentación, medición y evaluación específicos para iniciativas de innovación en el sector público, que valoren resultados y procesos, integren evidencia cuantitativa y cualitativa y conduzcan a resultados que sean ampliamente divulgados para soportar la confianza institucional y ciudadana; la creación de un modelo para la evaluación de la gestión y el desempeño de equipos de innovación pública que contribuya a fortalecer la dimensión de gestión del conocimiento y la innovación en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión; y la realización de estudios de evaluación de impacto, costo-efectividad y aprendizajes cualitativos derivados de iniciativas de innovación pública, y divulgar sus resultados mediante una estrategia de comunicación diferencial.

La Tabla 3 presenta un resumen de lo presentado en esta sección.

Año	Plan Nacional de Desarrollo	La innovación en el escenario de los público
1994 - 1998	El salto social	<p>Se asocia a la política nacional de Ciencia y Tecnología y a las redes de desarrollo y productividad, cuyo propósito es alimentar el sector privado y el desarrollo económico del país.</p> <p>La innovación es entendida como una serie de productos que se generan gracias a ejercicios de investigación y que contribuyen a la tecnificación de la producción, y, por ende, a la eficiencia de la economía del país.</p>
2002 - 2006	Hacia un Estado Comunitario	<p>Es el primer documento que posiciona la innovación en el escenario público fuera de las políticas de ciencia y tecnología, y lo incorpora como una herramienta para la modernización del Estado. Así mismo, identifica la innovación como un factor clave en la competitividad que permite el uso de herramientas con prospectiva científica e inteligencia competitiva.</p>
2010 - 2014	Prosperidad para todos	<p>La innovación se presenta como uno de los tres pilares para lograr los objetivos de crecimiento económico sostenible. Así, adicional al fortalecimiento del sistema productivo a partir de la generación de nuevas ideas provenientes de la investigación en ciencia y tecnología, se propone la generación de una cultura de la innovación y el emprendimiento, sobre todo las esferas del Estado, el sector empresarial, las universidades y la sociedad civil. Así, define la Innovación como parte fundamental de todas las esferas del desarrollo, incluyendo el progreso social, el Buen Gobierno, la consolidación de la paz, la sostenibilidad ambiental y la adaptación al cambio climático.</p>
2014 - 2018	Todos por un nuevo país	<p>Incorpora al concepto hasta el momento desarrollado de innovación, el concepto de innovación social que consiste en el proceso de creación de valor para la sociedad.</p>
2018 - 2022	Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad	<p>Introduce el concepto de innovación pública como un mecanismo para generar valor público a través de la experimentación de alternativas que permitan resolver problemas complejos con la mayor eficiencia posible hasta encontrar soluciones adecuadas que puedan replicarse.</p>

*Tabla 3. Resumen Innovación Pública en el escenario de lo público.*

*Fuente: elaboración propia.*

#### 4.1.2.3. Innovación pública en la región central

A continuación se presenta el concepto de innovación pública desde la lectura que hacen los planes de desarrollo territorial, de los departamentos de Boyacá, Meta, Tolima, Huila y Cundinamarca.

El plan de desarrollo territorial “Pacto por Boyacá; tierra que sigue avanzando” (Gobernación de Boyacá 2020), dedica un componente al concepto de innovación pública en su capítulo VI, artículo 40, en cumplimiento a los objetivos de desarrollo sostenible, objetivo 16; paz, justicia e instituciones sociales. En la primera parte del componente se resalta la necesidad de la innovación en las entidades públicas y se enfatiza en la innovación pública digital que permita el desarrollo de procesos internos seguros y eficientes. Esto, además, para potenciar los trámites y servicios digitales que hagan más fácil la vida de los ciudadanos. Al igual que la participación de unos grupos interdisciplinarios, con funcionarios y funcionarias pertenecientes a la Secretaría TIC y Gobierno Abierto, Oficina Asesora de Planeación y Métodos de Gestión, Subdirección de Atención al Ciudadano, líderes de áreas funcionales para elaborar tareas de arquitectura empresarial (Gobernación de Boyacá 2020).

Se plantean tres programas: el primer programa tiene por nombre “Tecnologías Para Avanzar en Eficiencia Administrativa”, con el objetivo de desarrollar una herramienta digital que permita la intersectorialidad en los procesos de apoyo del sector central de la Gobernación de Boyacá; con un Subprograma llamado “avanzamos en la Implementación de Nuevas Tecnologías” el cual tiene como objetivo articular las distintas oficinas de la gobernación departamental en sus distintas actividades con tecnologías para avanzar en la eficiencia administrativa. El segundo programa llamado “Avanzamos En La Transformación Digital con Gestión de Ti”, con el objetivo de desarrollar un gobierno

digital habilitando la seguridad y eficiencia en los procesos internos de negocio, con dos subprogramas: el primero llamado “Gobierno Digital Avanza Con Plan de Transformación Digital” el cual tiene por objetivo desarrollar un gobierno digital con estrategias articuladas a los subprocesos de negocio definiendo e implementando un plan estratégico que permita el avance en la transformación digital; el segundo llamado “Gobierno Digital Avanza Con Seguridad Digital” con el objetivo de implementar planes para el aseguramiento de los activos de información de la entidad. Por último, el tercer programa llamado “Avanzamos Hacia Un Territorio Inteligente Con Innovación”, con el objetivo de impulsar un territorio y ciudades inteligentes en el marco de un gobierno digital con estrategia de TI, con un subprograma llamado “Gobierno Digital Avanza Como Territorio Inteligente” y este tiene como objetivo apoyar los territorios y ciudades inteligentes a través de servicios para los ciudadanos que promuevan la utilización de las TIC en espacio público. (Gobernación de Boyacá, 2020).

El Plan de Desarrollo Económico y Social Departamental “Hagamos Grande al Meta”, enuncia el concepto de innovación pública entendida como innovación digital, en la descripción del programa “Fomentar el desarrollo de aplicaciones, software y contenidos para impulsar la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en el Departamento del Meta” (Gobernación de Meta 2020), como una apuesta a los objetivos de desarrollo sostenible, objetivo 16 Paz, Justicia e Instituciones Sociales. Como un factor de promoción de las TIC desde la innovación pública digital.

Por el contrario, los departamentos de Huila, Tolima y Cundinamarca en sus planes de desarrollo territorial; Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023 “HUILA CRECE”,

Plan de desarrollo 2020-2023 “TOLIMA NOS UNE”, (Gobernación de Tolima 2020), y Plan de Desarrollo 2020-2023 Cundinamarca “REGIÓN QUE PROGRESA”, (Gobernación de Cundinamarca 2020) no cuenta con el concepto de innovación pública en ninguno de sus componentes; en su lugar se encontró el concepto de innovación en “Ciencia, Tecnología e innovación” con objetivos como; promover la generación de conocimiento, innovación, adopción de tecnologías e investigación que mejore las capacidades de la sociedad, las empresas y el territorio, con entornos aptos para la prestación de servicios, favoreciendo el aumento de la productividad; promover la innovación, el desarrollo y transferencia de tecnología, orientado a las acciones e intervenciones que buscan dar respuesta a demandas tecnológicas, formación e investigación para mejorar procesos productivos, incluidas estrategias de transferencia y extensión agropecuaria (Gobernación de Huila 2020).

### 4.1.3. Innovación pública desde los conocimientos situados

A través de entrevistas semiestructuradas con dos funcionarios y dos funcionarias de la región central, ubicados en cargos relacionados con estructuración de proyectos se identificaron los siguientes aspectos:

Primero, algunas de las iniciativas de innovación por parte de las entidades nacen a raíz de la pandemia, donde los trámites y la atención a la ciudadanía se empiezan a realizar vía internet, otras iniciativas de innovación ya se encuentran consolidadas por ejemplo: la PC un fondo de proyectos que la RAP-E Región Central ya ha utilizado y se tiene experiencia sobre ellos, para su nueva aplicación o su transferencia a donde pueda ser útil, otros como la creación de un laboratorio que permita la articulación de estrategias departamentales desde la experimentación, y la construcción

de un proyecto a nivel regional que permita la transferencias de proyectos que ya se han implementado, también se pueden encontrar escuelas de formación internas y otras externas, que tienen con objetivo capacitar tanto al ciudadano como a los funcionarios y funcionarias de la entidad en proceso de gestión de proyecto y liderazgo, por último el cambio de material reciclable por alimentos, donde el primer resultado es de impacto social reflejado en la construcción de tejido social por parte de las poblaciones vulnerables. Estos procesos de generar estrategias de modernización en las entidades se hace a partir de los proyectos o iniciativas de informes internacionales como los del banco mundial, el fondo monetario o la OCDE.

Segundo, los actores que se ven involucrados en los procesos de innovación en las entidades son por ejemplo, las veedurías distritales, organizaciones internacionales, ciudadanos de común, actores privados, y académicos. Tercero, la forma de articulación que se presenta entre los actores que se ven involucrados en las iniciativas de innovación es diversa, por ejemplo, a través de apoyos logísticos, recursos económicos, recursos humanos, aportes técnicos e infraestructura. Que se pueden ver materializados en la escala de liderazgo externa generando procesos de transferencias de conocimientos, o en algunas iniciativas a la fecha no se logra identificar por el poco tiempo que llevan.

Cuarto, entre las barreras que se identifican está la falta de una cultura de la innovación, el flujo de insumos financieros, barreras normativas frente a la contratación pública, poca participación ciudadana, la no existencia de una política de innovación abierta ya que la actual no permite innovar, por su estructura solo permite seguir los lineamientos establecidos y esto frena las nuevas iniciativas que se puedan generar, y por último por temas de pandemia se



identificó el tema presupuestal como una gran barrera para el desarrollo de las estrategias, al igual que la conectividad, y el conocimiento en manejo de redes que se necesita para llevar a cabo la interacción vía internet (Anexo 1.3).

## 4.2 Marco conceptual

### 4.2.1. Innovación pública

A partir del marco de comprensión desarrollado en torno a la innovación pública; para efectos del presente estudio y de la estructura lógica que este define para la consecución de sus objetivos, se ha llegado a una aproximación propia de dicho concepto de la siguiente manera:

“Es el proceso mediante el cual actores gubernamentales y no gubernamentales **co-crean** alternativas para la superación de **retos públicos** y la generación de **valor público**”.

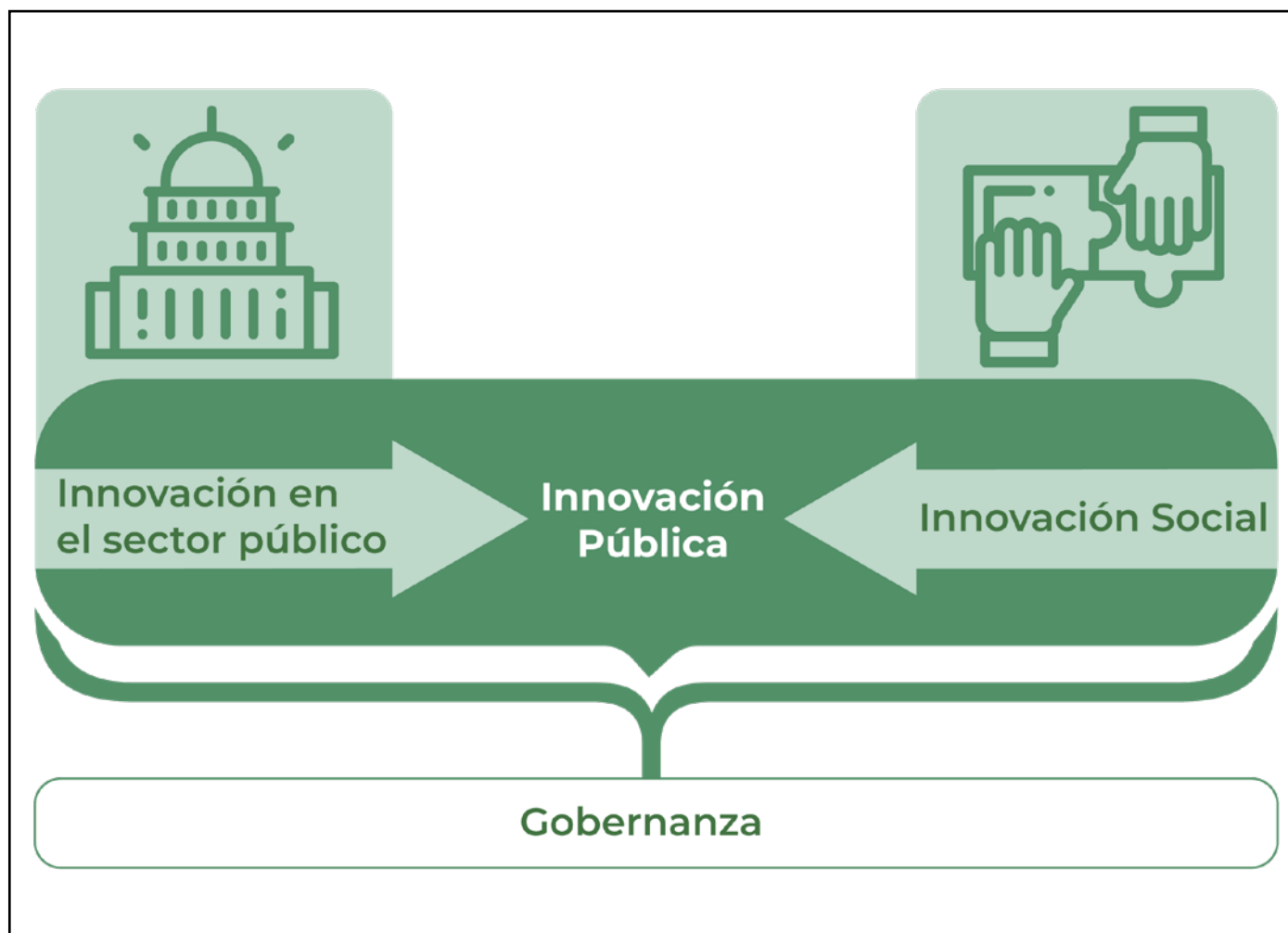


Ilustración 14. Innovación Pública  
Fuente: elaboración propia.

#### 4.2.1.1. Definiciones básicas: Valor público, reto público y cadena de valor

El Departamento Nacional de Planeación ha desarrollado orientaciones técnicas que permitan precisar el proceso mediante el cual las entidades públicas generan valor público. El Modelo Integrado de Planeación y Gestión es una estrategia que orienta la acción de los actores públicos al bienestar y satisfacción de los ciudadanos a través de una adecuada respuesta a sus demandas y necesidades por medio de la creación de valor público que se define como el uso colectivo, coordinado y complementario de instrumentos de gestión con el fin de generar cambios sociales con equidad, de manera sostenible y en beneficio de la población de todo el país (DNP, 2019).

Así mismo, señala cuatro dimensiones que en su desarrollo deben vincular las iniciativas

mediante las cuales se crea el valor público (DNP, 2020): **1) Eficiencia:** Entendida como la relación favorable entre los insumos dispuestos para una iniciativa a manera de recursos, y los bienes y servicios generados. **2) Apertura:** determinada por el grado de participación en en todos los momentos, desde el diseño hasta la rendición de cuentas. **3) Impacto:** Generación de resultados esperados a través de soluciones innovadoras. **4) Satisfacción ciudadana:** Percepción favorable por parte de los usuarios finales.

Por su parte, la cadena de valor es la herramienta mediante la cual se representan intervenciones públicas para identificar la creación de valor público. Gracias a este esquema se puede identificar la eficiencia y la eficacia de los procesos por medio de la relación entre insumos, productos e impactos (DNP, 2019).

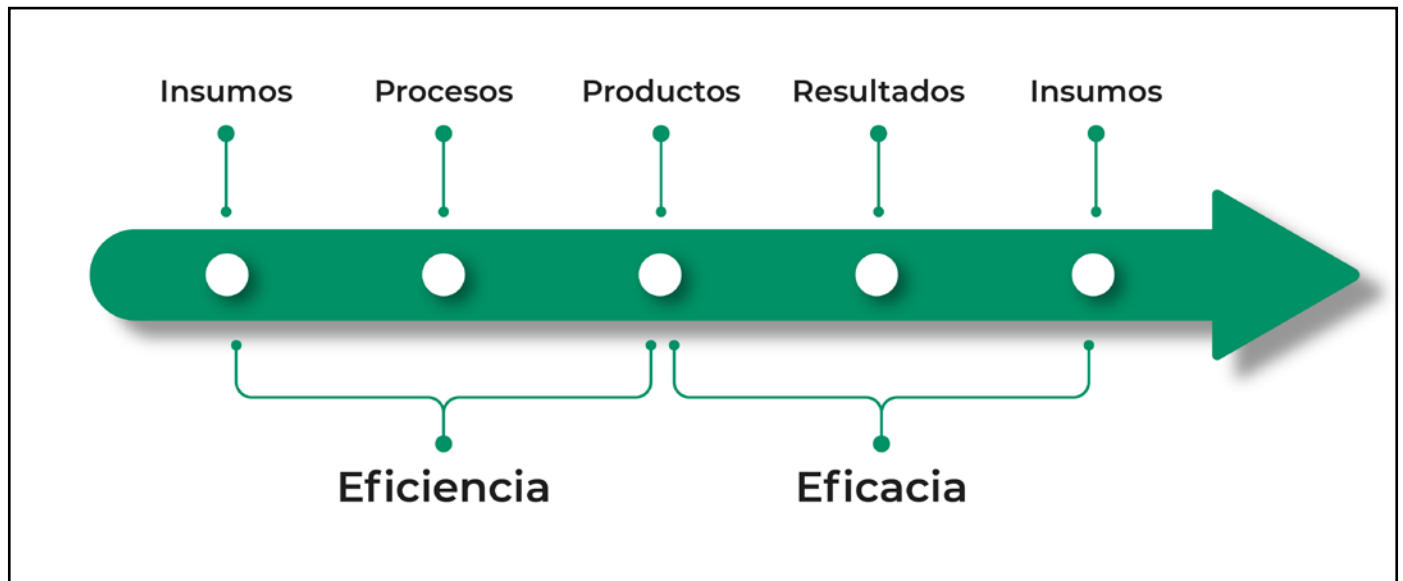


Ilustración 15. Cadena de valor  
Fuente: elaboración propia.

Los retos públicos entonces, hacen referencia a las necesidades, problemas y demandas de interés general de la ciudadanía, cuya solución requiere del debate entre múltiples actores. A partir de los retos públicos se da inicio a la cadena de valor, es decir, a la disposición de

insumos técnicos, tecnológicos, humanos, normativos, financieros y de infraestructura para que éstos se transformen en productos por medio de procesos; y que a su vez estos productos permiten generar resultados e impactos.

#### 4.2.1.2. Co-creación y enfoque experimental

La definición de co-creación expuesta supone la innovación Pública soportada en un enfoque experimental, el cual según DNP (2020) se define por tres variables a saber:

- **Adaptativo - Iterativo:** Se considera adaptativo en cuanto los aprendizajes obtenidos en un ciclo se emplean como insumo para realizar ajustes en el siguiente, ampliando el potencial de respuesta de las estrategias ante retos dinámicos y complejos. Por su parte, los procesos de iteración promueven acciones de prueba, experimentación y adaptación continua y sistemática, tanto de ideas como de respuestas a problemas.
- **Abierto - Participativo:** Es un proceso favorable a la participación vinculante y el empoderamiento de actores diversos en la formulación de soluciones y alternativas a retos públicos, de manera conducente a la creación de valor público a partir del aprovechamiento de la inteligencia colectiva. La incorporación de voces, perspectivas y experiencias, a su vez resultan favorables al fortalecimiento de la legitimidad democrática.
- **Basado en evidencia:** Todo el proceso de desarrollo de la iniciativa es documentado y sistematizado, de manera que en cada momento se generan evidencias y resultados que orientan la toma de decisiones y la generación de opciones.

#### 4.2.1.3. Fases de la innovación pública

Conforme las premisas de innovación pública y la definición de co-creación expuestas, para efectos del presente estudio se han definido cinco fases del proceso de innovación pública, las cuales de manera lógica soportan de manera transversal el proceso.

1. **Identificación de necesidades:** Es el proceso mediante el cual se identifican los retos públicos a atender.
2. **Prototipado:** es el proceso de formulación y diseño de las estrategias que fungen como soluciones a necesidades o retos públicos identificados.
3. **Experimentación:** es la prueba y puesta en marcha de las soluciones a retos públicos diseñadas. Usualmente este proceso tiene lugar a través de escenarios como laboratorios, pilotajes, entre otros.
4. **Retroalimentación:** es el proceso mediante el cual se analizan los resultados de las fases de prototipado y experimentación como insumos para la formulación de planes, programas, proyectos y/o políticas públicas.
5. **Réplica:** hace referencia a la ejecución de planes, programas, proyectos y/o políticas públicas basadas en los aprendizajes obtenidos de la experimentación.

#### 4.2.1.4. Dimensiones y componentes de la innovación pública

Para abordar metodológicamente el concepto de innovación pública retomando los elementos teóricos y conceptuales desarrollados hasta este momento, se tendrán en cuenta tres dimensiones que incorporan tanto la práctica institucional como los desarrollos académicos en torno a este tema. (Anexo I.4.)

##### 4.2.1.4.1. Estructura: innovación en el sector público

La primera dimensión se denomina “estructura” y hace referencia a todos aquellos aspectos relacionados con la gestión pública que pueden convertirse en barreras o habilitadores para las iniciativas de innovación desde las instituciones del Estado. En este sentido abarca componentes como la capacidad institucional en términos de la visión estratégica de las instituciones y su inclusión de una perspectiva que busque

la innovación como herramienta para resolver retos públicos, las dependencias con las que cuentan las entidades para posicionar iniciativas de este tipo y las redes institucionales que se forjan para dar respuestas a situaciones que desbordan la visión sectorial. También cuenta con un componente centrado en los insumos técnicos, tecnológicos, financieros de infraestructura y humanos para que sus servidores y servidoras hagan parte de un entorno que facilite los procesos de innovación. Finalmente, tiene un componente de gestión del conocimiento en el que se identifica qué tan eficiente y eficaz es la captura, sistematización y retroalimentación de la información al interior del Estado de cara a procesos de innovación pública.

#### 4.2.1.4.2. Creación de Valor público

La segunda dimensión se denomina “creación de valor público”. A partir de esta dimensión se propone una comprensión en la cual el Estado produce bienes y servicios públicos para satisfacer las necesidades de la ciudadanía. En este sentido, los componentes de esta dimensión se basan en las etapas de la cadena de valor, que es una herramienta que permite representar las intervenciones públicas de modo tal que se observen las etapas detalladas de su ejecución y resultados para identificar qué tan eficiente y eficaz está siendo una iniciativa desde un enfoque centrado en el usuario y sus necesidades. Por lo mismo, el primer componente de esta dimensión es la gestión del conocimiento, y se diseñó para explorar el modo en el que se identifican las necesidades de la ciudadanía o los retos públicos a resolver, así como los procesos de retroalimentación a partir de las experiencias de usuarias y usuarios para la toma de decisiones a futuro.

El segundo componente es la eficiencia y permite observar la relación entre los insumos humanos, financieros, tecnológicos, de infraestructura,

humanos, técnicos y normativos dispuestos para una iniciativa, y los bienes y servicios que se generan. El tercer componente es la eficacia y pretende establecer la relación entre los bienes y servicios públicos producidos por la iniciativa y la satisfacción de las necesidades de las y los usuarios que originaron en un inicio el proceso.

#### 4.2.1.4.3. Gobernanza

La tercera dimensión hace referencia a la Gobernanza. De acuerdo con las aproximaciones al respecto abordadas en el presente documento, esta sección pretende identificar tanto los actores gubernamentales y no gubernamentales así como los escenarios y mecanismos de participación de los mismos, en torno a la solución de retos públicos. Esta participación se evalúa en todas las fase de innovación pública definidas, bajo el enfoque experimental que esta presupone.

### 4.2.2. Barreras y habilitadores a la innovación pública

De manera general, el concepto de barrera puede ser entendido como una oposición, un obstáculo o impedimento para realizar una determinada acción, particularmente cuando se tiene un objetivo definido. Superar estas barreras es lo que permite alcanzar objetivos y obtener los resultados esperados.

Al respecto, Wipulanusat, W. et al (2019) señalan que las barreras en el campo de la Innovación pública pueden categorizarse en tres sectores: 1) Barreras políticas, 2) Barreras internas a la entidad, y 3) Barreras externas causadas por el entorno.

En el mismo sentido:

*“... A partir de un amplio número de observaciones se identifican las siguientes barreras a la innovación pública:*

- I. *Existe un “ADN anti-innovación”:* en general, los servicios públicos no están

- acostumbrados a repensar sus procesos ni establecer mejoras.
2. *Temor a la divergencia: se sigue con lógica “top-down”, lo que no facilita las discrepancias en visión ni formas de trabajo con la autoridad respectiva.*
  3. *Carencia de foco al ciudadano: los servicios se centran en sí mismos, por lo que no conocen las expectativas ni las necesidades del usuario en relación al servicio que entregan.*
  4. *Falta de líderes: existe una carencia de líderes en las organizaciones del Estado que identifiquen en la innovación una forma para mejorar su desempeño y servicio.*
  5. *La falta de presupuestos específicos, equipos, procesos y habilidades: uno de los aspectos a robustecer en el Estado es la creación de presupuestos II enfocados en la innovación, con equipos que cuenten con las competencias y habilidades para generar innovaciones en sus instituciones.*
  6. *Silos departamentales que bloquean el intercambio de innovación: existe una desconexión entre los departamentos de un mismo servicio, lo que no les permite coordinarse ni tampoco innovar en conjunto. Fenómeno conocido como “insularidad”.*
  7. *La falta de métodos de gestión de riesgos maduros para la experimentación: no existe una cultura de gestión de riesgo, por ende, no se experimenta en pequeña escala para evitar errores en el proceso de innovación.*
  8. *Cumplimiento de leyes, normas y procedimientos: a esto se debe sumar la elaboración de presupuestos, gestión de recursos, protocolos de información, gestión de proyectos y aprobación de procesos. También, el respeto a los marcos legales que regulan las actividades en áreas tales como la privacidad y seguridad.*
  9. *Ideas preconcebidas: que las burocracias carecen del estímulo competitivo del sector*

*privado, que sus normas expresen la creatividad y que su personal es penalizado por errores pero nunca recompensado por asumir riesgos exitosos”. Muñoz (2020)*

De manera opuesta el concepto de habilitadores brinda la idea de apertura de canales que fomenta y favorece los flujos para el cumplimiento de objetivos y resultados esperados. Los habilitadores se soportan en la comprensión de los mecanismos que impiden la transformación y aprovechamiento del conocimiento.

Un aspecto fundamental para facilitar la innovación pública es el involucramiento de los usuarios y la co-creación junto con estos, en cuanto genera procesos adaptables a las condiciones económicas y sociodemográficas que difieren y se transforman continuamente y de manera diferenciada en los diversos territorios. Se trata entonces de favorecer la toma de decisiones basada en evidencia empírica acerca de lo que satisfaga mejor las necesidades de los usuarios finales.

Bason (2010) plantea cuatro características fundamentales para mejorar la innovación pública, desde las instituciones: 1) Un enfoque sistemático consciente de la renovación del sector público, 2) que en todos los niveles de gobierno se construyan y fortalezcan capacidades de innovación, 3) que no solo se ejecuten proyectos y tareas sino que se empiecen a generar procesos de creación y co-creación al interior de las entidades, enfatizando en crear soluciones con las personas y no solo para ellas, y 4) ampliar los alcances de la gestión más allá de lo público.

Muñoz (2020) señala que si bien los procesos de innovación a menudo transcurren en una caja negra, estos sin embargo pueden ser dirigidos y orquestados mediante un proceso sistemático y explícito. En la misma línea señala que:

“... existen las siguientes habilitadores para la innovación pública:

1. *Liderazgo: los gobiernos son sistemas jerárquicos. Sin un compromiso muy visible de los líderes - político y oficial – es poco probable que se quiera correr riesgos*
2. *Recursos: la innovación no siempre depende del dinero, pero se puede asignar a través de los departamentos y a través de los presupuestos transversales*
3. *Cultura interna: se ha escrito mucho acerca de cómo las culturas pueden alentar o inhibir la innovación. El estímulo consiste en dar recompensas visibles y reconocimiento*
4. *Construcción de equipos: las organizaciones públicas necesitan personas con la combinación adecuada de habilidades y actitudes para innovar. Es difícil encontrar todos los conocimientos en la misma persona, por lo que la construcción del equipo es vital*
5. *Gestionar el riesgo: el riesgo se cita a menudo como la razón porque la innovación es tan difícil en el sector público. Si no resultase sancionará a los responsables. Un mejor enfoque es organizar la innovación en una pequeña escala, y de manera rápida*
6. *Gobernanza: la innovación debe ser apoyada por las personas con poder. Eso significa funcionarios y funcionarias dentro de cada departamento con el cometido de proteger y nutrir a la innovación, y contar con instancias superiores tales como “consejos” que permitan proporcionar el dinero y el respaldo necesario a las iniciativas*
7. *La innovación como parte de un sistema más amplio: la innovación sólo prospera si se alinea con el sistema más amplio de toma de decisiones y asignación de recursos. Es vital que los principales procesos de gobierno, permitan estimular y recompensar la innovación*
8. *Capacidades técnicas, sólidas y personal calificado: realizar más evaluación y seguimiento de las innovaciones supone la necesidad de una capacidad analítica más*

*sólida. Adicionalmente, para contar con espacios más innovadores se requiere de personal calificado” Muñoz (2020)*

#### 4.2.2.1. Estructura

##### 4.2.2.1.1. Capacidad Institucional

La visión institucional puede ser una barrera en la medida en que la innovación pública no se contemple explícitamente como un mecanismo para que las entidades resuelvan los retos públicos que identifican. Sin embargo, la visión estratégica puede ser también un habilitador cuando la innovación pública se incorpora y hasta se desarrolla en los documentos de proyección de las entidades públicas porque brinda un horizonte de acciones a quienes ejecutan dichas proyecciones.

El contar con dependencias que se encarguen de promover y hasta facilitar los procesos de innovación pública al interior de las entidades es un habilitador que brinda protocolos e insumos para este tipo de iniciativas. La ausencia de áreas, dependencias o personal destinado para estas funciones en cambio puede dificultar el trámite, apoyo técnico, tecnológico y hasta normativo de iniciativas de innovación pública. Las redes institucionales son el tercer elemento por considerar en términos de la capacidad institucional. La posibilidad de las instituciones para actuar de modo coordinado puede representar un habilitante en tanto que son espacios que permiten gestionar insumos y procesos para iniciativas que superan las barreras sectoriales que en muchas ocasiones son las causantes de las necesidades insatisfechas de la ciudadanía. Por otro lado, la incapacidad para actuar de modo coordinado representa de inmediato una barrera, puesto que cualquier acción pública implica necesariamente la sinergia entre entidades.

#### 4.2.2.1.2. Insumos

Los insumos son la materia prima para generar valor público, sin ellos, los procesos de innovación no son posibles. Contar con recursos financieros, tecnológicos, técnicos, normativos, humanos y de infraestructura es un habilitante, y no contar con dichos recursos es una barrera que impediría el desarrollo de las iniciativas de innovación pública.

Contrario al sector privado, en donde se brindan mayores y mejores incentivos a aquellos que optan por generar propuestas de innovación al interior de las organizaciones, una de las barreras a la innovación pública más comunes recae en la ausencia de incentivos a las y los servidores públicos para innovar. Si bien, el riesgo es algo implícito en la innovación, en la mayoría de casos el hecho de asumirlos puede desencadenar, en caso de resultados favorables, a lo mucho una simple felicitación al servidor, y en caso de resultados negativos una reconvención. La sistemática aversión al riesgo impacta negativamente la innovación pública en cuanto torna rígidos los procesos, disminuyendo la capacidad de adaptación de la entidad frente a las necesidades internas así como de la de la población general.

En muchos casos, los diversos niveles normativos constituyen una barrera en sí a la innovación pública. Muchos de los procesos son controlados duramente por regulaciones y leyes que insertan rigideces en el proceso de innovación. Para innovar es necesario “romper las leyes” en cuanto lo que se pretende es dar solución a una necesidad o situación con un método nuevo, que por definición no se encuentra en los lineamientos reglamentarios de las entidades. Adicionalmente, se ha evidenciado la inexistencia de una correlación entre más regulaciones y mayor grado de desempeño.

#### 4.2.2.1.3. Gestión de la información

La producción, sistematización y análisis de la información al interior de las entidades son fundamentales para los procesos de creación de valor público, puesto que a través de este ejercicio se adquieren aprendizajes que permiten mejorar la gestión pública e identificar procesos exitosos para su réplica, así como procesos fallidos que no condujeron a la adecuada resolución de los retos públicos.

También es clave indagar de qué modo y en qué medida dicha información se encuentra disponible para la ciudadanía, con el fin de que los insumos se gestionen de un modo coordinado, informado y vigilado por los usuarios de los planes, programas, y proyectos. No es posible que haya una ciudadanía activa sin que se garanticen los canales de acceso a la información para que la participación sea robusta y cualificada.

#### 4.2.2.2. Creación de Valor público

##### 4.2.2.2.1. Eficiencia

La eficiencia se posiciona como un habilitador o una barrera en la medida en que aquellas iniciativas de innovación pública que no cumplan con los principios de gestión acordados en la Constitución Política de Colombia, probablemente no se replicarán. En este sentido, la relación entre los insumos invertidos y los productos obtenidos debe ser sostenible y proporcional a la calidad y alcance de la intervención.

##### 4.2.2.2.2. Eficacia

La eficacia es una de las categorías más importantes en este análisis, pues el valor público se mide en términos de la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía. Si no es posible resolver los retos públicos planteados, la iniciativa puede considerarse fallida.



#### 4.2.2.2.3. Gestión del conocimiento

En el marco de la creación de valor público, la gestión del conocimiento hace referencia a tres momentos de las iniciativas. Primero, con la identificación de necesidades, pues si no existen mecanismos eficaces para caracterizar los retos públicos, probablemente la intervención no sea asertiva o se enfoque en problemas que la ciudadanía no considera como problemas. El segundo es la retroalimentación, y se encuentra relacionado con el análisis del conocimiento producido durante la implementación de la iniciativa de innovación pública; el objetivo de los espacios de experimentación es generar conocimiento para la toma de decisiones basada en evidencia. Si la retroalimentación no se lleva a cabo, no se estaría cumpliendo una de las finalidades principales de este tipo de procesos. Finalmente, el tercer momento es el de prototipado, pues es necesario que las diversas ideas que de allí surjan se recojan y articulen adecuadamente para ofrecer una respuesta integrada, equitativa y democrática.

#### 4.2.2.3. Gobernanza

La gobernanza es la dimensión en la cual se indaga por los mecanismos de participación de actores no gubernamentales y se traza un breve mapeo fase a fase del proceso de innovación pública, que plasma los actores que han sido involucrados por las entidades públicas.

# 05 Resultados



## 5.1 Barreras y habilitadores en la Región Central

### 5.1.1. Descripción de instrumentos de captura.

#### 5.1.1.1. Formularios entidades

El formulario dirigido a las entidades tiene un total de 95 Preguntas donde 10 están diseñadas para caracterizar a las entidades que responden y 85 para medir las barreras a la innovación pública, las preguntas de medición están divididas en tres categorías: *estructura, creación de valor público y gobernanza*. El formulario, entonces, tiene 4 secciones distribuidas de la siguiente manera:

- Sección 1.** Preguntas de caracterización (10)
- Sección 2.** Preguntas de Estructura (36)
- Sección 3.** Preguntas de Creación de valor público (21)
- Sección 4.** Preguntas de Gobernanza (28)

#### 5.1.1.2. Formularios servidoras y servidores públicos

El formulario dirigido a servidoras y servidores públicos tiene un total de 41 Preguntas donde 12 están diseñadas para caracterizar a las entidades que responden y 29 para medir las barreras a la innovación pública, las preguntas de medición están divididas en tres categorías:

*estructura, creación de valor público y gobernanza*. El formulario tiene 4 secciones distribuidas de la siguiente manera:

- Sección 1.** Preguntas de caracterización (12)
- Sección 2.** Preguntas de Estructura (23)
- Sección 3.** Preguntas de Creación de valor público (3)
- Sección 4.** Preguntas de Gobernanza.(3)

### 5.1.2. Descripción y caracterización de los datos.

A continuación se presenta mediante un conjunto de gráficas, la caracterización de la muestra que participó del estudio. Esta información permite generar una idea del alcance que el estudio tiene, así como los resultados de ciertos perfiles. La sección está dividida en la participación total y porcentual que tuvieron tanto entidades como servidoras y servidores públicos, breve caracterización de las entidades a nivel general y departamental y finalmente caracterización de individuos.



Ilustración 16. Participación de entidades y servidoras y servidores públicos  
Fuente: elaboración propia.

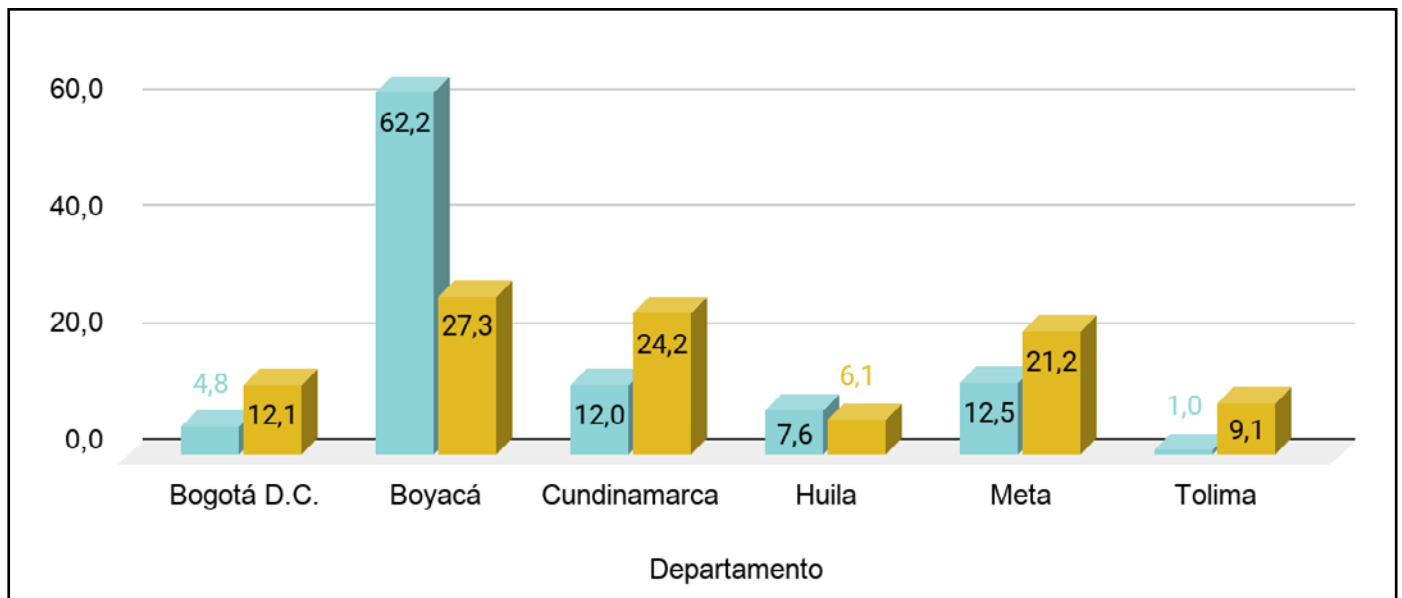
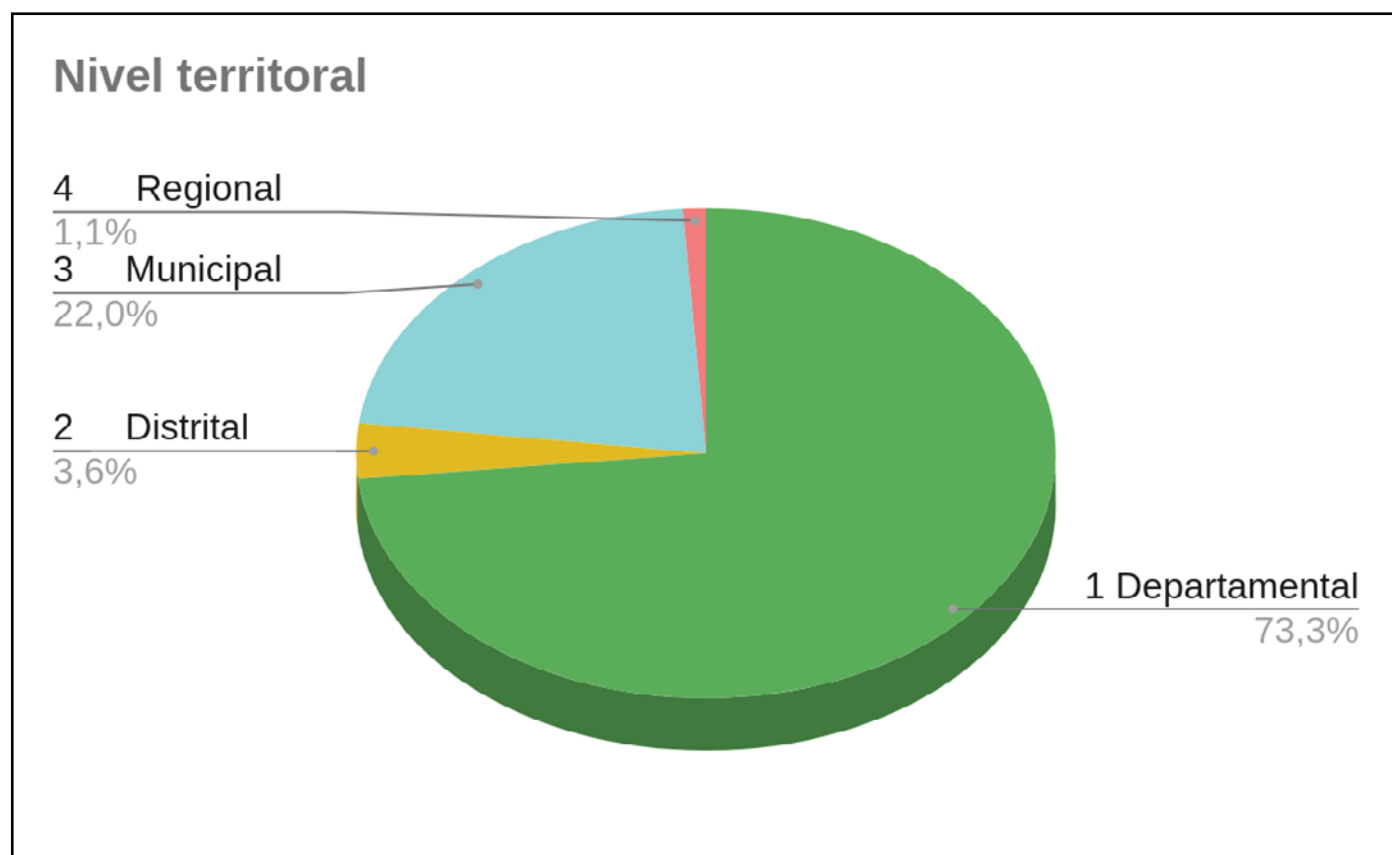


Ilustración 17. Porcentaje de participación de entidades y servidoras y servidores públicos  
Fuente: elaboración propia.

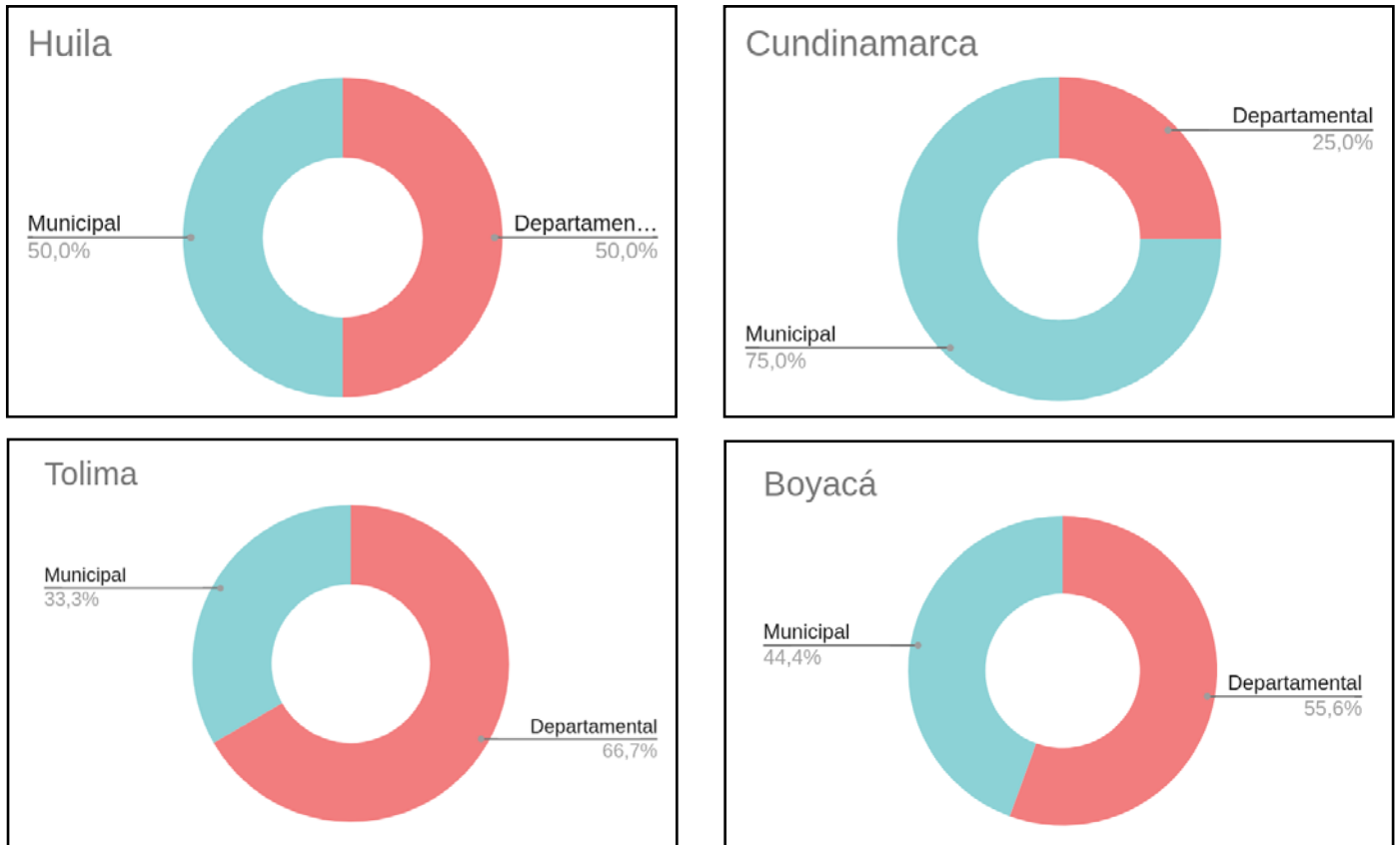
La ilustración 17 muestra los porcentajes de participación de entidades en azul sobre un total de 33 entidades y servidoras y servidores en amarillo sobre el total de los servidoras y servidores públicos 938 en cada uno de los departamentos. Es de resaltar que Boyacá presentó una alta participación tanto en

servidoras y servidores públicos con el 62,2 % de los 938 servidoras y servidores, como en entidades con un 27,3 % de las 33 en total. Caso contrario lo representan Tolima y Huila con los porcentajes más bajos de participación en términos de servidoras y servidores públicos y entidades respectivamente.

### 5.1.2.1. Entidades



*Ilustración 18. Participación por nivel territorial  
Fuente: elaboración propia.*



*Ilustración 19. Comportamiento a nivel departamental*

*Fuente: elaboración propia.*

La ilustración 19 muestra que los Departamentos se comportaron de manera diferente, por ejemplo, Cundinamarca tuvo una participación mayoritariamente Municipal, mientras que Boyacá, por el contrario, tuvo una participación mayoritaria a nivel departamental.

### 5.1.2.2. Servidoras y servidores Públicos

Las gráficas a continuación recogen la caracterización de servidores y servidoras públicas.

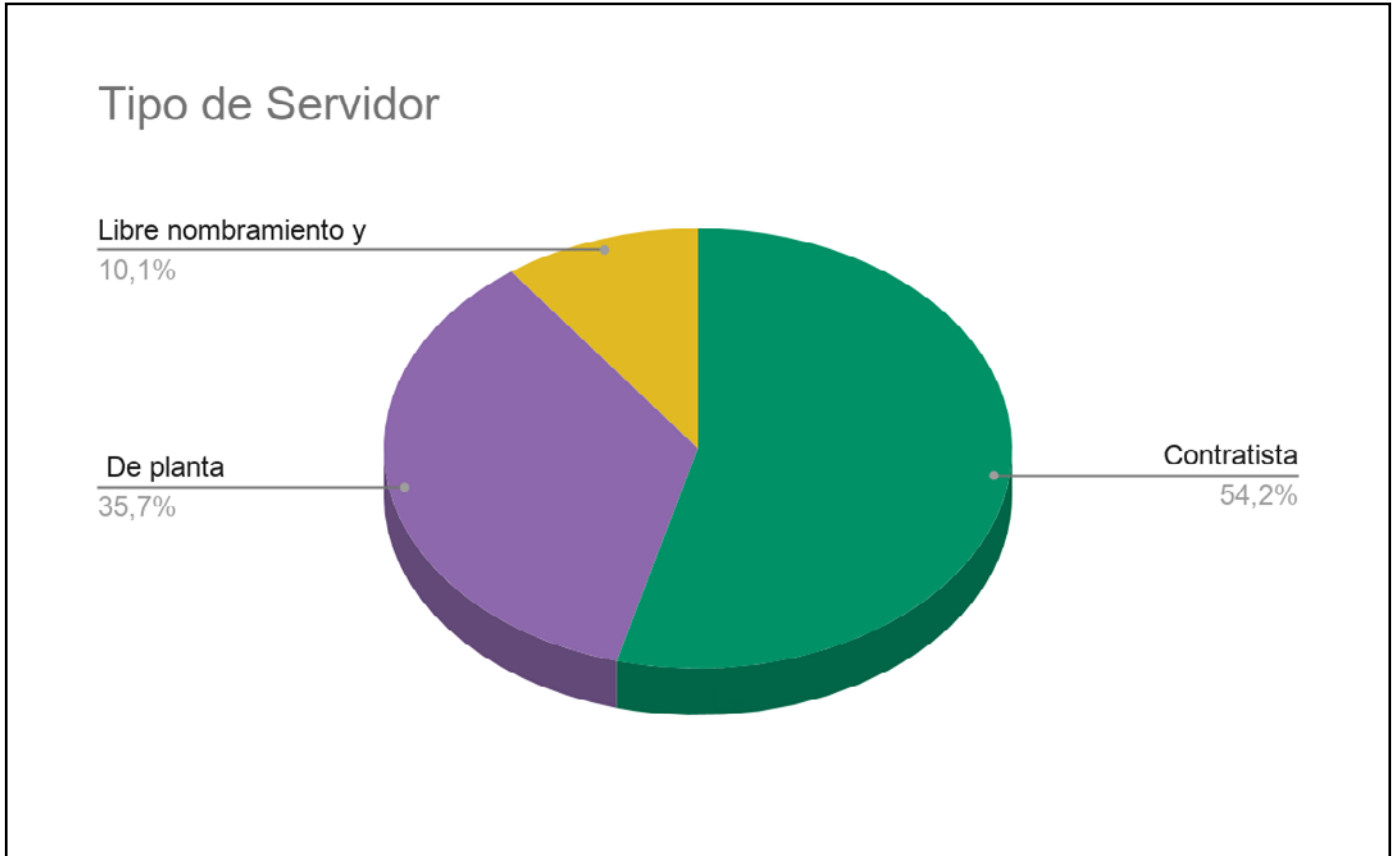


Ilustración 20. Composición de Participación de servidoras y servidores por tipo  
Fuente: elaboración propia.

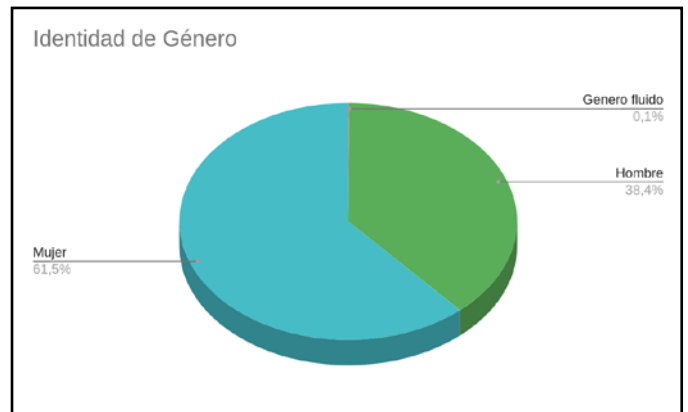
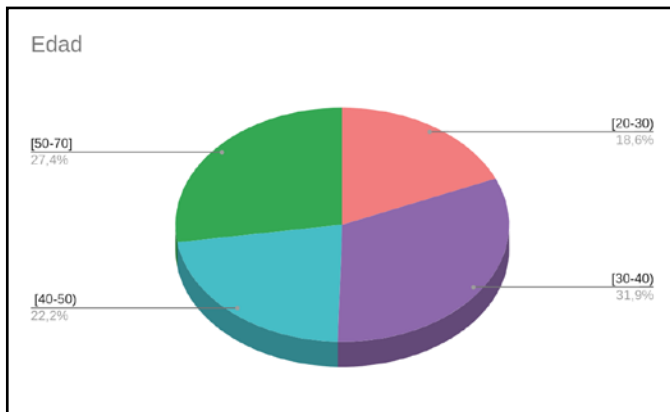


Ilustración 21. Composición de Participación de servidoras y servidores por género y edad  
Fuente: elaboración propia.

Como se evidencia en las ilustraciones previas, entre las servidoras y servidores predominó significativamente la participación de contratista en cuanto a tipo de servidor y de mujeres en cuanto a su identidad de género. Así mismo, el grupo etario de mayor representatividad es el comprendido entre los 30 y 40 años.

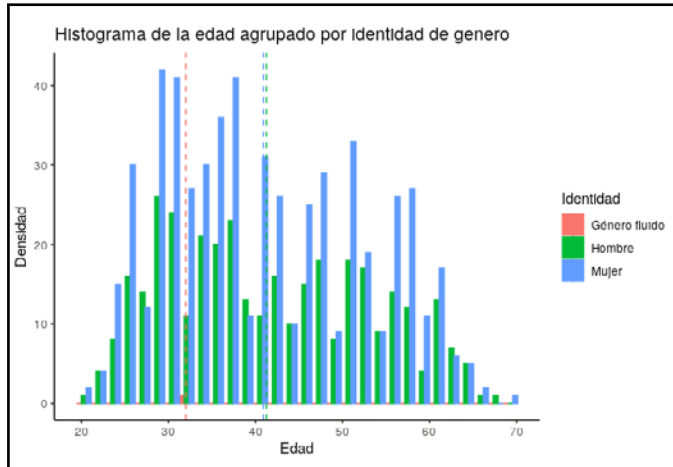


Ilustración 22. Histograma de edad agrupado por identidad de género

Fuente: elaboración propia.

La ilustración 22 compara la identidad de género con la edad. Las líneas punteadas dan cuenta de la media de edad en los diferentes grupos de la identidad de género, como se puede observar las medias de edad entre hombres y mujeres son similares: 41 años para las mujeres y 42 años para los hombres, por otro lado respecto al género fluido no se puede concluir puesto que solo se tuvo un dato.

	Contratista	De planta	Libre nombramiento y remoción	Total
Género fluido	1	0	0	1
Hombre	202	113	45	360
Mujer	305	222	50	577
Total	508	335	95	938

Tabla 4. Frecuencia de Identidad de Género y Tipo de servidor y servidora.

Fuente: elaboración propia.

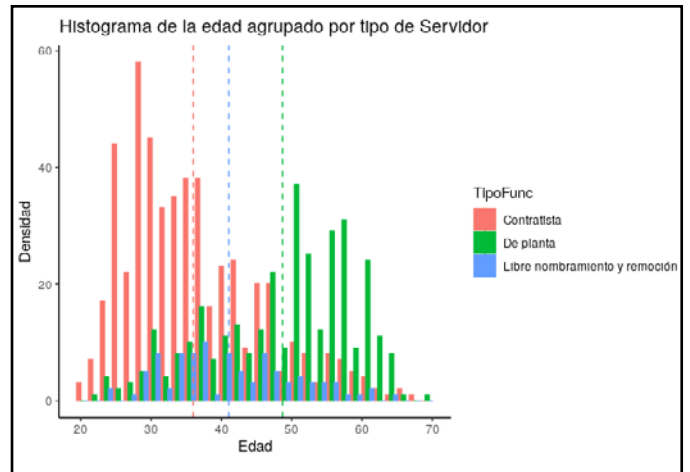


Ilustración 23. Histograma de edad agrupado por tipo de servidor y servidora pública

Fuente: elaboración propia.

La ilustración 23 compara el tipo de vinculación que ostentan las y los participantes de la encuesta con la edad, las líneas punteadas dan cuenta de la media de edad en los diferentes tipos de contrato. Como se puede observar la media de edad para los contratistas es menor que para los de planta, con 35 años y 48 años respectivamente, mientras que para los de libre nombramiento está ubicada en la mitad de las dos medias con 41 años.

	Contratista	De planta	Libre nombramiento y remoción	Total
Bogotá	28	12	5	45
Boyacá	346	196	41	583
Cundinamarca	39	54	20	113
Huila	21	34	16	71
Meta	72	36	9	117
Tolima	4	3	2	9
Total	510	335	93	938

Tabla 5. Comparación Departamento y Tipo de Contrato

Fuente: elaboración propia.

### 5.1.3. Análisis de correspondencia múltiple

En esta sección se lleva a cabo el ACM en dos fases, la FASE I hace referencia al análisis de las respuestas del formulario de entidades y la FASE II hace referencia al análisis de las respuestas del formulario de las servidoras y servidores públicos.

#### 5.1.3.1. Fase I

El formulario de entidades, el ACM se lleva a cabo sobre las pregunta de carácter gradual, de las 85 preguntas que se hacen con respecto a las barreras de la innovación 22 preguntas son de tipo abierto luego se sacaron del análisis, por otro lado 10 preguntas que por su tipología se transformó en 2 preguntas por medio de un proceso de conteo, finalmente para el análisis se tienen un total 65 preguntas que hacen referencia a “Identificación de las barreras de la innovación” y 5 preguntas de caracterización de la Entidad. Se tomaron como variables Ilustrativas *Departamento, Nivel territorial y cantidad de funcionarios contratistas y de planta*. Se dice que una variable es Ilustrativa cuando no forma parte de la creación de las nuevas dimensiones, solo se coloca con el fin de ilustrar como lo indica su nombre el comportamiento de la variable sobre los nuevos ejes.

#### Estudio de entidades

A continuación se presenta el análisis de las entidades que respondieron el instrumento, a las que se les genera algún tipo de agrupación basado en sus respuesta. Se compararon las entidades según la presencia-ausencia de las modalidades que escogieron, cabe resaltar que una modalidad hace referencia a los grados de respuesta en su mayoría varían de 1 a 4 donde 1 significa que no se ha superado la barrera y 4 que ha superado la barrera completamente. Sobre esta sola base, la distancia entre dos entidades dependería exclusivamente de sus características y no de las características de otras entidades.

Posteriormente se maximiza la varianza y seleccionan tres dimensiones que representarán la mayor cantidad de información de los datos, en este caso las tres dimensiones acumulan 34,3 % de varianza, esto hace referencia a la calidad de representación de los datos por estas dimensiones, lo cual es un porcentaje alto tratándose de una ACM.

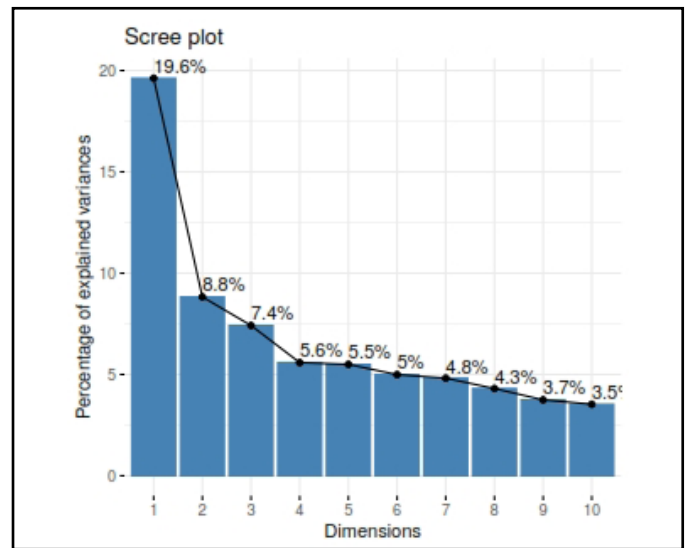


Ilustración 24. Acumulación de varianza de las primeras 10 dimensiones del ACM

Fuente: elaboración propia.

Una vez construidas las dimensiones, se presentan las 30 modalidades más representativas y las 10 entidades mejor representadas por las dimensiones escogidas.

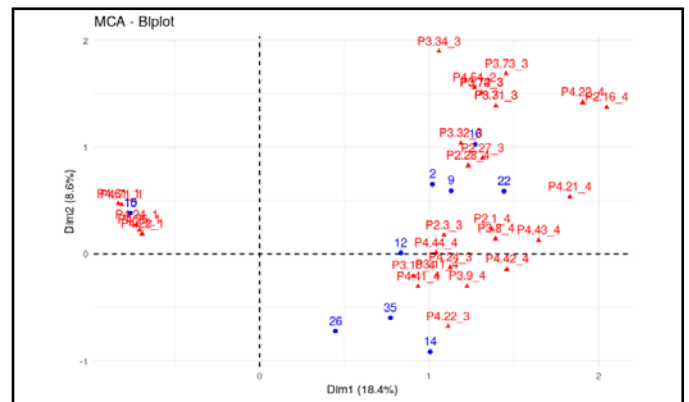


Ilustración 25. Proyección individuos y modalidades en las dos primeras dimensiones

Fuente: elaboración propia.



La ilustración 25 permite observar varios elementos: en un primer momento se evidencia que la dimensión 1 representada en el eje X tiene en el lado negativo (izquierda) las modalidades de las respuesta 1 que corresponden a la representación de la existencia de una Barrera, mientras en el lado positivo (derecha) las modalidades de las respuesta 3 y 4 que hace referencia a capacidad de superar barreras media-alta y alta. En un segundo momento la dimensión 2 muestra una ligera tendencia a organizar los datos entre las modalidades 3 y 4, luego la parte negativa (abajo) con respuesta en la modalidad 4 y la parte positiva (arriba) con respuestas en la modalidad 3. Cabe aclarar que este gráfico tiene fines ilustrativos del ACM, pero no es el análisis completo que se encuentra en el anexo 2.4, ya que aborda el comportamiento de las dimensiones 2 y 3, y las dimensiones 1 y 2. Por otro lado al observar el comportamiento de la entidades, en términos de distancias y coordenadas, se evidencia que las entidades 10 y 15 ubicadas en la parte izquierda primero tienen comportamiento similar y segundo, que este comportamiento está orientado a respuesta con baja calificaciones, es decir, en estas entidades se identifican una gran cantidad de barreras a la innovación. En el otro extremo, se encuentra que las entidades 26, 35 y 14 tienen comportamiento medianamente similares gravitando en respuesta de modalidades altas y medias lo que permite pensar que estas entidades tiene una capacidad alta de superar barreras a la innovación pública.

En seguimiento con el análisis, interesa mostrar de alguna manera el comportamiento de las variables ilustrativas, tales como el departamento por consiguiente se proyectan sobre la dimensión 1 y 2 para observar el comportamiento sobre las modalidades de la preguntas.

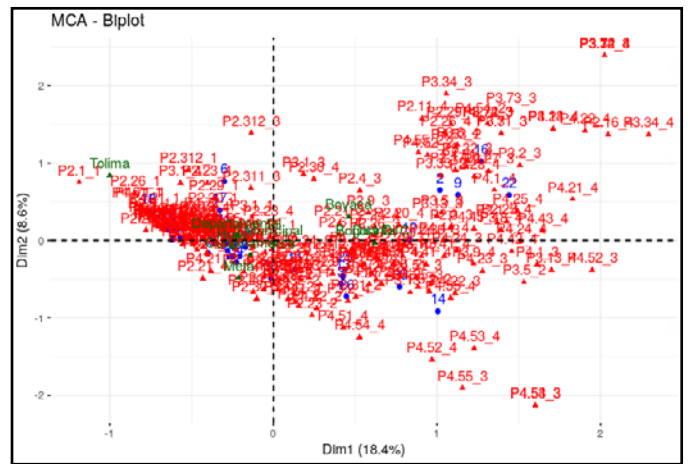


Ilustración 26. Proyección de modalidades, individuos y variables ilustrativas

Fuente: elaboración propia.

La ilustración 26 plasma el grueso de las modalidades, y el total de las entidades junto a las variables ilustrativas departamento y nivel territorial. Lo que se observa es que el departamento de Tolima tiene respuesta de entidades con claras barreras a la innovación además los departamento de Huila, Meta y Cundinamarca tienen comportamientos similares entre sí que a su vez son comportamientos cercanos a los de la modalidad de departamental, observando en la parte derecha de la gráfica se tiene que Boyacá y Bogotá manifiestan comportamiento similares gravitando con puntajes medio-altos. Finalmente, se resalta que las dimensiones anteriormente mencionadas fueron construidas como combinaciones lineales de algunas preguntas, de lo que sigue se puede distinguir las preguntas que son representativas y que contribuyen a los ejes. Esto se traduce en tener una lista de variables que ordenan los datos o brindan mayor información sobre los mismos, es decir, la lista de preguntas presentadas a continuación son aquellas que tienen una mayor representatividad de los datos, que a su vez hace referencia a una o varias barreras.

DIMENSIÓN 1
4.2. ¿Han existido procesos participativos para los siguientes momentos de los procesos, proyectos y/o programas de innovación pública? [Prototipado]
4.2. ¿Han existido procesos participativos para los siguientes momentos de los procesos, proyectos y/o programas de innovación pública? [Retroalimentación]
2.1. ¿La innovación pública hace parte de los documentos que trazan la visión estratégica de su entidad (objetivos institucionales, planes de acción, procesos estratégicos, etc.)?
4.2. ¿Han existido procesos participativos para los siguientes momentos de los procesos, proyectos y/o programas de innovación pública? [Identificación de necesidades]
3.13. ¿Existen espacios de reflexión entre las y los participantes del proceso de innovación pública en torno a los resultados de los procesos de prototipado y experimentación?
4.2. ¿Han existido procesos participativos para los siguientes momentos de los procesos, proyectos y/o programas de innovación pública? [Réplica]
4.4. ¿Existe un mecanismo para delimitar los actores a convocar a los diversos espacios en procesos de innovación pública? [Identificación de necesidades]
3.11. ¿Existen proyectos, programas y/o políticas públicas que estén siendo ejecutados por su entidad y que hayan surgido a partir de un proceso de innovación pública?
4.4. ¿Existe un mecanismo para delimitar los actores a convocar a los diversos espacios en procesos de innovación pública? [Prototipado]
3.10. Con base en los resultados de procesos de innovación pública, ¿estos han generado un aumento en la satisfacción de las y los usuarios / beneficiarios de los procesos de innovación pública?

DIMENSIÓN 2
3.7. ¿Existen en la entidad recursos financieros / humanos / tecnológicos / infraestructura para el desarrollo de escenarios de experimentación para la innovación pública? [Humanos]
2.29. ¿Existen espacios de diagnóstico con la ciudadanía para desarrollar procesos de innovación pública?
3.7. ¿Existen en la entidad recursos financieros / humanos / tecnológicos / infraestructura para el desarrollo de escenarios de experimentación para la innovación pública? [Infraestructura]
3.3. ¿Existen en la entidad recursos financieros / humanos / tecnológicos / infraestructura para el desarrollo de escenarios de prototipado para la innovación pública? [Humanos]
3.7. ¿Existen en la entidad recursos financieros / humanos / tecnológicos / infraestructura para el desarrollo de escenarios de experimentación para la innovación pública? [Tecnológicos]

Tabla 6. Preguntas representativas identificadas en entidades públicas.

Fuente: elaboración propia.

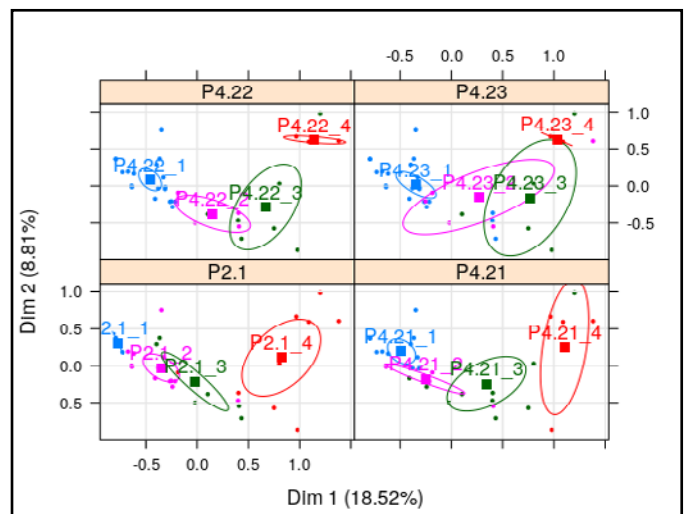


Ilustración 27. Intervalos de confianza de las primeras cuatro preguntas con mayor contribución en entidades públicas

Fuente: elaboración propia.

La ilustración 27 permite observar las cuatro primeras preguntas que más contribuyen a la construcción de la dimensión 1, los cuadrados de diferentes colores hace referencia a los baricentros de las modalidades de respuesta, y las hélices alrededor son los intervalos de confianza, si dos intervalos de confianza se cruzan quiere decir que las modalidades son significativamente diferente. En este sentido lo que se observa es que efectivamente en los extremos del eje X se encuentran diferenciados las opciones de respuesta además de ser significativamente diferentes los grupos de respuesta de las modalidades 1 y 4, sin embargo las respuesta medias de 2 y 3 tienden a confundirse.

### 5.1.3.2. Fase II

El formulario de servidoras y servidores tiene 25 preguntas referentes a la percepción que tienen sobre las barreras a la innovación y 12 preguntas referentes a la caracterización del servidor o servidora. Las variables ilustrativas en este caso corresponden a la edad, nivel territorial, tipo de funcionario, identidad de género, nivel de formación, departamento.

Como en la FASE I, se maximiza la varianza y se escogen 3 dimensiones que representarán la mayor cantidad de información de los datos, en este caso, las tres dimensiones acumulan 37.2 % de inercia, lo que quiere decir que la calidad de representación de los datos capturados es alta dado que en una ACM suelen oscilar entre el 9 % y el 15 %, por dimensión.

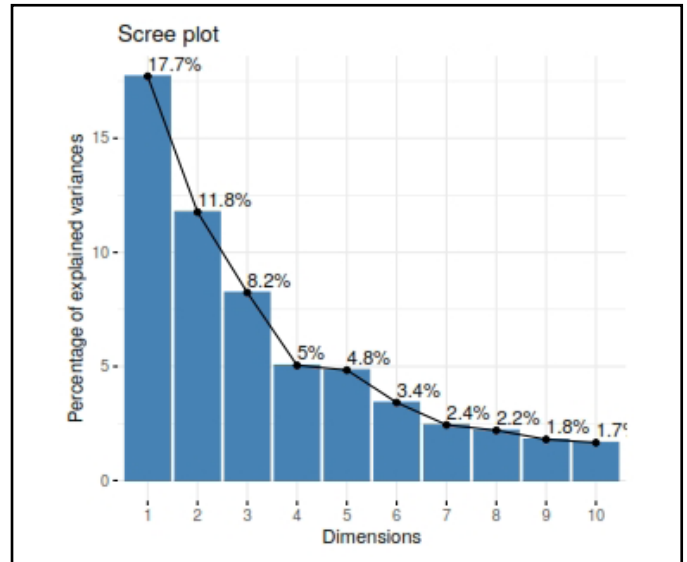


Ilustración 28. Acumulación de varianza  
Fuente: elaboración propia.

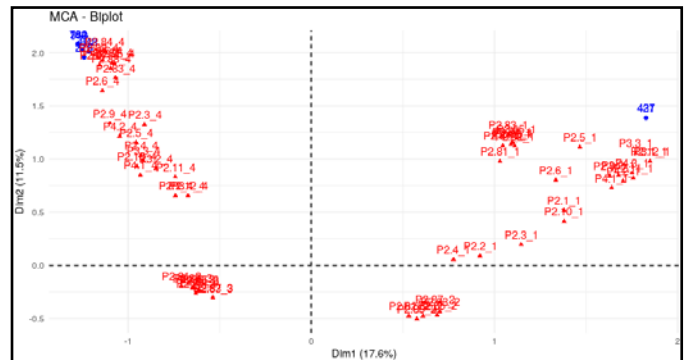


Ilustración 29. Proyección de modalidades, individuos y variables ilustrativas  
Fuente: elaboración propia.

Observaciones sobre la ilustración 29:

- El eje X que representa la dimensión 1 con el 17.6 % de información tiene una clara tendencia a organizar las modalidades, es decir, la parte izquierda están ubicados los servidores y servidoras que contestaron con percepciones altas y medias- altas que se traduce en las modalidades 4 y 3 de las opciones de respuesta, mientras que, en el lado izquierdo están ubicados los servidores y servidoras que respondieron con percepciones bajas y medias-bajas que corresponden a las modalidades 2 y 1 de las opciones de respuesta

- El eje Y que representa la dimensión 2 con el 11.5 % de información tiene una clara tendencia a organizar respuestas extremas y respuestas medias, es decir, la parte de arriba, están ubicados las y los servidores con respuesta extremas tanto negativas o positivas que corresponden a las modalidades I y 4, mientras que, en la parte de abajo están ubicados servidores y servidoras con respuesta en modalidades medias correspondientes a 2 y 3 en las opciones de respuesta
- Teniendo en cuenta los dos puntos anteriores tenemos dos dimensiones muy sólidas que clasifican de alguna manera a las servidoras y servidores públicos de la siguiente manera
  - **Cuadrante I:** respuestas extremas bajas
  - **Cuadrante II:** respuestas extremas altas
  - **Cuadrante III:** respuestas medias altas
  - **Cuadrante IV:** respuestas medias bajas

Los cuadrantes son regiones específicas del plano cartesiano.

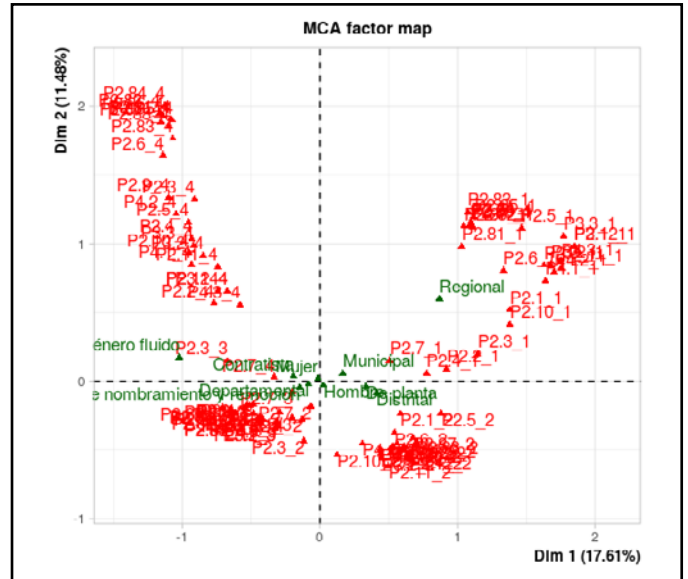


Ilustración 30. Proyección de modalidades y variables ilustrativa

Fuente: elaboración propia.

En la ilustración 30 se coloca la totalidad de las modalidades junto con las variables auxiliares. Se puede observar que no existe una tendencia diferenciada en términos de la identidad de género distinguida entre hombres y mujeres. Por otro lado, el género fluido aparece gravitando en respuestas medias-altas pero este resultado no tiene validez debido a que sólo una persona con esta característica respondió.

Las modalidades del nivel territorial y tipo de funcionario están muy cerca del centro, lo cual significa que no tiene un comportamiento diferenciado en términos de respuestas.

Finalmente, al igual que en la FASE I, se tiene que las dimensiones anteriormente mencionadas fueron construidas como combinaciones lineales de algunas preguntas, de lo que sigue que se puede distinguir las preguntas que son significativas y que contribuyen a los ejes lo que finalmente se traduce en tener una lista de variables que ordenan los datos o dan mayor información sobre los mismos, en pocas palabras la lista de preguntas presentadas a continuación son aquellas que tienen una mayor representatividad de los datos, que a su vez hace referencia a una o varias barreras.

DIMENSIÓN 1
2.10. ¿Con qué frecuencia se realizan procesos de retroalimentación de los programas, proyectos y/o políticas públicas relacionados con innovación pública?
4.2. ¿Qué tan amplia/representativa considera la participación en dichos espacios?
2.9. ¿Qué nivel de seguimiento tiene la información generada en las iniciativas, procesos, programas o proyectos de innovación pública de la entidad?
3.2. ¿En qué medida considera que dicha gestión se traduce en proyectos, programas y políticas públicas?
3.3. ¿En qué medida las iniciativas desarrolladas bajo procesos de innovación pública logran satisfacer las necesidades de las y los usuarios?
2.II. ¿En qué medida considera que los procesos de gestión de la información al interior de su entidad contribuyen en la generación de conocimiento para promover experiencias de innovación pública?
2.10. ¿Con qué frecuencia se realizan procesos de retroalimentación de los programas, proyectos y/o políticas públicas relacionados con innovación pública?
4.1. ¿Desarrolla la entidad mecanismos de participación en torno a procesos de innovación pública?
DIMENSIÓN 2
2.8. Considera que, para los procesos de innovación pública, su entidad destina suficientes: [Acompañamiento técnico]
2.8. Considera que, para los procesos de innovación pública, su entidad destina suficientes: [Recursos humanos ]
2.8. Considera que, para los procesos de innovación pública, su entidad destina suficientes: [Estrategias pedagógicas y de formación para funcionarios, funcionarias, servidoras y servidores]
2.8. Considera que, para los procesos de innovación pública, su entidad destina suficientes: [Recursos tecnológicos]
2.8. Considera que, para los procesos de innovación pública, su entidad destina suficientes: [Sistemas de información ]

Tabla 7. Preguntas representativas identificadas en servidoras y servidores públicos

Fuente: elaboración propia

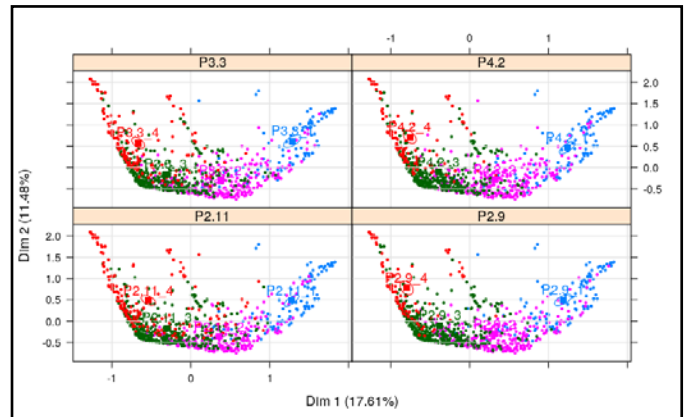


Ilustración 31. Intervalos de confianza de las primeras cuatro preguntas con mayor contribución en servidoras y servidores públicos

Fuente: elaboración propia.

La ilustración 31 permite observar las cuatro primeras preguntas que más contribuyen a la construcción de la dimensión 1, los pequeños cuadrados de diferentes colores hace referencias a los baricentros de los grupos, es decir, el centro de “Gravedad” de los grupos generados por la modalidades de respuestas y las elipses alrededor hacen referencia los intervalos de de confianza, lo que permite concluir que los grupos generados por la modalidades de cada una de las preguntas allí representadas son significativamente diferentes.

## 5.1.4. Validación del Instrumento

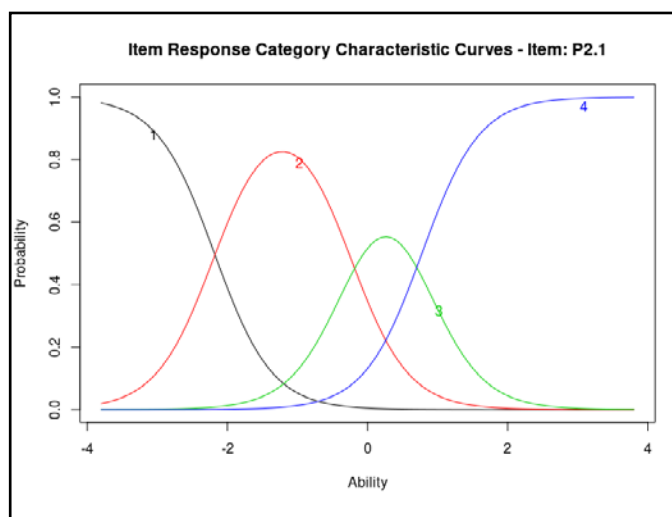
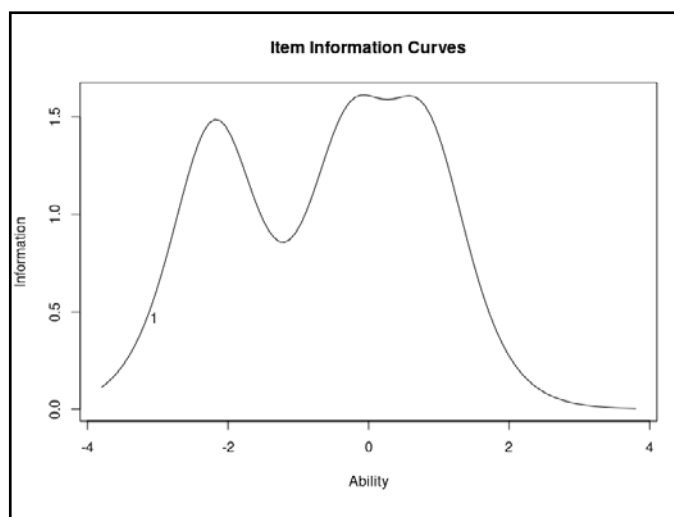
### 5.1.4.1. Aplicación del modelo gradual

El modelo de respuesta gradual se aplicó sobre la base de datos del anexo 2.2 para entidades y el anexo 2.3 para servidoras y servidores públicos, las cuales tiene las respuesta codificadas numéricamente. Para llevar a cabo el análisis se usó el software estadístico R y el paquete específico para modelamiento de Respuesta al ítem “ltm”.

### 5.1.4.1.1. Entidades

Se estimaron los parámetros de DISCRIMINACIÓN y DIFICULTAD de cada una de las preguntas, teniendo como información auxiliar los resultados del indicador de cada una de las entidades evaluadas. El modelo no presenta problemas de convergencia.

En el panel izquierdo se encuentran las curvas características de la pregunta 2.1 del formulario entidades, donde los números hacen referencia a cada una de las categorías, en el panel derecho se encuentra la cantidad de información que acumula la pregunta.



*Ilustración 32. Servidores: curvas características de la pregunta 2.1 y cantidad de información que acumula la pregunta.  
Fuente: elaboración propia.*

Pregunta	Discriminante	Categoría	Dificultad 1	Categoría	Dificultad 2	Categoría	Dificultad 3	Categoría
P2.1	2,429	Alta	-2,186	Bajo	-0,251	Bajo	0,776	Bajo

*Tabla 8. Parámetros estimados de la pregunta 2.1.  
Fuente: elaboración propia.*

Lo que se observa en la ilustración 32 en el panel izquierdo y sustentado por la tabla es que la pregunta tiene un alto nivel de discriminación, de lo que sigue que separa muy bien las entidades que poseen la capacidad de superar la barrera de las entidades que no poseen dicha capacidad, además se denota que la dificultad de superar cada una de las categorías es baja, por lo cual esta pregunta cuenta con un grado medio de información. Como se observa en

el panel derecho de la figura, se tiene que la información se acumula en habilidades bajas y medias.

Esta pregunta en específico es interesante por que a pesar de que discrimina muy bien, no es difícil, lo anterior permite seleccionar la pregunta como un buen indicador de cuáles entidades tienen capacidades bajas y pueden superar esta barrera.

Bajo	Medio-Bajo	Medio-Alto	Alto
8,6	42,9	22,9	25,7

Tabla 9. Frecuencia relativa de respuesta de las preguntas 2.1 de las 33 entidades.

Fuente: elaboración propia.

Lo que se observa en la tabla 9 refleja que en su mayoría las entidades tienen una capacidad media-baja para superar tal barrera.

El análisis anterior se hizo con cada una de

las preguntas, para seleccionar las preguntas más discriminantes junto con la dificultad de la misma y así poder caracterizar las barreras y el comportamiento de las entidades. A continuación, se presentan las preguntas más discriminantes, la información completa de cada una de las preguntas con las gráficas de las curvas características y la cantidad de información se encuentran en el Anexo 2.5.

Pregunta	Discriminante	Categoría	Dificultad 1	Categoría	Dificultad 2	Categoría	Dificultad 3	Categoría
P2.16	5,264	Alta	2,006	Alto				
P3.10	3,407	Alta	-0,055	Medio				
P3.11	2,922	Alta	0,217	Medio				
P3.13	2,287	Alta	0,218	Medio	1,239	Medio	2,201	Medio
P4.21	2,488	Alta	-0,555	Medio	0,128	Medio	1,7	Medio
P4.22	3,796	Alta	0,067	Medio	0,645	Medio	1,83	Medio
P4.23	2,546	Alta	0,341	Medio	1,102	Medio	2,128	Medio
P4.24	3,254	Alta	-0,137	Medio	0,56	Medio	2,155	Medio
P4.25	2,507	Alta	0,043	Medio	0,876	Medio	1,687	Medio
P4.41	4,068	Alta	-0,074	Medio				
P4.42	2,325	Alta	0,969	Alto				
P4.43	3,391	Alta	1,255	Alto				
P4.61	4,502	Alta	-0,65	Bajo				
P4.71	3,631	Alta	-0,654	Bajo				
P4.75	2,025	Alta	-0,094	Medio				

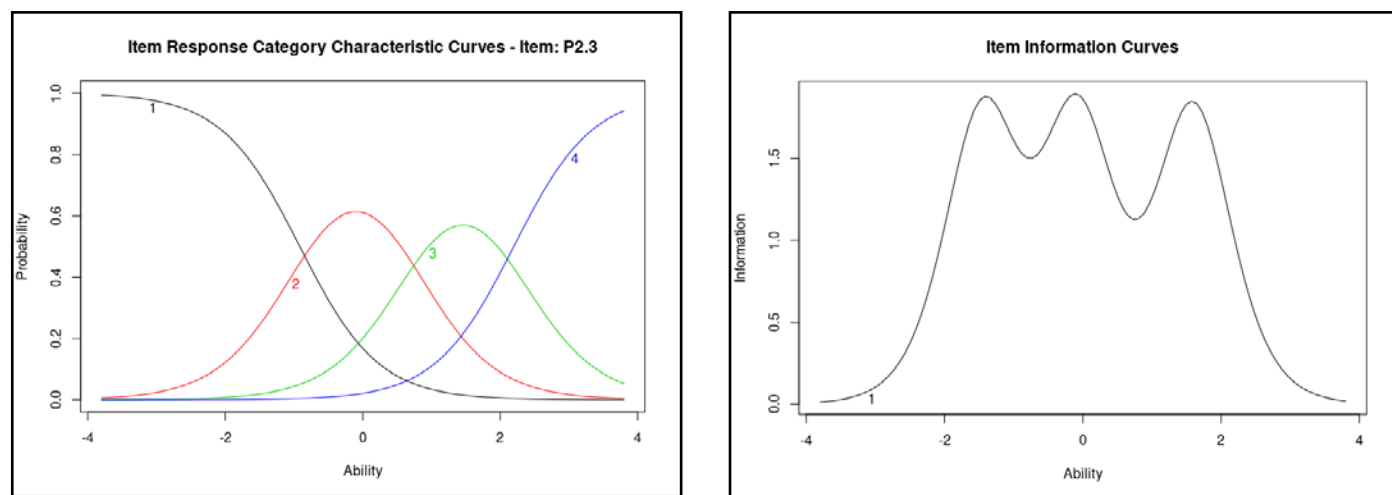
Tabla 10. Parámetros de las preguntas con un alto grado de discriminación.

Fuente: elaboración propia.

#### 5.1.4.1.1. Servidoras y servidores públicos

De manera análoga que en el anterior apartado, se estimaron los parámetros de DISCRIMINACIÓN y DIFICULTAD de cada una de las preguntas, teniendo como información auxiliar los resultados del indicador de cada una de las servidoras y servidores evaluados. El modelo no presenta problemas de convergencia.

En el panel izquierdo se encuentran las curvas características de la pregunta 2.3 de los formularios de servidoras y servidores, donde los números hacen referencia a cada una de las categorías, en el panel derecho se encuentra la cantidad de información que acumula la pregunta.



*Ilustración 33. Servidores: curvas características de la pregunta 2.3 y cantidad de información que acumula la pregunta*  
*Fuente: elaboración propia.*

Pregunta	Discriminante	Categoría	Dificultad 1	Categoría	Dificultad 2	Categoría	Dificultad 3	Categoría
P2.3	1,75	Medio	-0,916	Alto	0,718	Alto	2,197	Alto

*Tabla 11. Parámetros estimados de la pregunta 2.3.*  
*Fuente: elaboración propia.*

Debido a la cantidad de respuesta que se obtuvo por parte de los servidores y servidores las preguntas en general tuvieron un nivel de discriminación alto, así que para clasificar las preguntas con discriminación alta se toma en cuenta no sólo el rango teórico de este parámetro si no además las distribuciones de la misma entre las preguntas.

Lo que se observa en la figura en el panel izquierdo y sustentado por la tabla es que la pregunta tiene un nivel medio de discriminación y una dificultad alta en las diferentes categorías. Como se observa en el panel derecho de la figura, se tiene que la información se acumula de manera medianamente uniforme en las diferentes habilidades.

Pregunta	Discriminante	Categoría	Dificultad 1	Categoría	Dificultad 2	Categoría	Dificultad 3	Categoría
P2.9	2,707	Alto	-1,44	Medio	-0,084	Medio	1,594	Medio
P3.2	2,453	Alto	-1,477	Medio	-0,173	Medio	1,29	Medio
P3.3	2,536	Alto	-1,643	Medio	-0,211	Medio	1,277	Medio
P4.2	2,88	Alto	-1,44	Medio	-0,056	Medio	1,47	Medio

*Tabla 12. Preguntas con nivel de discriminación alto junto con la dificultad de las diferentes categorías.*  
*Fuente: elaboración propia.*



El análisis anterior se hizo con cada una de las preguntas, para seleccionar las preguntas más discriminantes junto con la dificultad de la misma y así poder caracterizar la barreras y el comportamiento de las entidades. A continuación se presentan las preguntas más discriminantes, la información completa de cada una de las preguntas con las gráficas de las curvas características y la cantidad de información se encuentran en el anexo 2.6.

Con la información de todas las preguntas y la clasificación que se llevan a cabo en términos de discriminantes y dificultad se lleva a cabo la identificación de barreras.

### 5.1.5. Descripción de barreras

#### ESTRUCTURA

1. Falta de dependencias especializadas: ausencia de áreas operativas que se responsabilice de la gestión y promoción de la innovación pública.
2. Falta de recursos humanos cualificados en las instituciones públicas: carencia de capital humano idóneo para gestionar procesos de innovación pública.
3. Falta de insumos tecnológicos adecuados en las instituciones públicas: limitaciones en el campo tecnológico, las cuales dificultan la gestión de procesos de innovación pública.
4. Falta de espacios de articulación interinstitucional: bajo nivel de cooperación entre entidades e inoperancia del principio de colaboración entre las mismas.
5. Falta de operatividad de espacios de articulación interinstitucional: tanto la cooperación entre entidades como el principio de colaboración entre las mismas no es eficiente ni eficaz en cuanto a resultados.

#### VALOR PÚBLICO

6. Falta de recursos para iniciativas de innovación pública: hace referencia a la disponibilidad de recursos financieros, humanos, tecnológicos y físicos para la gestión de las fases de la innovación pública.
7. Falta de metodologías de trabajo para la innovación pública: inexistencia de una hoja de ruta sobre los mecanismos para la generación de valor a través de la innovación pública.
8. Distanciamiento entre escenarios de experimentación y escenarios de replicabilidad: omisión de contextos y lógicas propias de los territorios en ejercicios previos a la implementación, lo que redundo en resultados ineficaces.
9. Insostenibilidad de las iniciativas de innovación pública: la insostenibilidad es determinada por una baja razón de eficiencia de las iniciativas.
10. Falta de retroalimentación de los procesos: ausencia de procesos de evaluación y de procesos iterativos que redunden en la calidad de iniciativas a partir de resultados obtenidos.
11. Bajo nivel de impacto en las y los usuarios de las iniciativas de innovación pública: baja razón de eficacia de las iniciativas.

#### GOBERNANZA

12. Ausencia de mecanismos de convocatoria a actores no gubernamentales: falta de herramientas e incentivos suficientes que insten a estos actores a participar de procesos abiertos de co-creación.
13. Ausencia de mecanismos de participación ciudadana: inexistencia de herramientas que permitan canalizar la participación ciudadana.
14. Baja participación de actores no gubernamentales: el desarrollo de

iniciativas de innovación pública no cuentan con suficiente participación de estos actores.

15. Falta de representatividad de la ciudadanía en las iniciativas de innovación pública: bajo nivel de participación ciudadana en las iniciativas desarrolladas.
16. Participación poco cualificada de la ciudadanía: los aportes de la ciudadanía a los procesos no se soportan de manera suficiente en competencias ni preparación.
17. Poca capacidad de incidencia de la ciudadanía en todas las fases de la cadena de valor en iniciativas de innovación pública: diagnósticos, formulación, ejecución, reflexión, replicabilidad: poca relevancia a la percepción, opinión, reflexión y argumentación de la ciudadanía en las diferentes fases de la metodología de cadena de valor en procesos y/o iniciativas de innovación pública.

### 5.1.6. Descripción de habilitadores

#### ESTRUCTURA

1. Recursos humanos cualificados: contratación de capital humano idóneo para gestionar procesos de innovación pública.
2. Transferencia de información Estado-ciudadanía: gestión de la información fluida y transparente que permite comunicar de manera integral a la entidad pública con la ciudadanía.
3. Vinculación de actores relevantes a la planeación de iniciativas de innovación pública: articulación de actores institucionales y no institucionales con conocimientos, representatividad y capacidad de incidencia sobre la población objetivo y el reto público identificado.
4. Visión estratégica: contemplar la

innovación pública como mecanismo para resolver retos públicos.

5. Gestión de la información: desarrollo de procesos para la documentación, sistematización y seguimiento de la información durante y después de la iniciativa y/o estrategias de innovación pública.

#### CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO

6. Retroalimentación de la información: la entidad y actores involucrados cuentan con metodologías y/o procesos de análisis del conocimiento producido durante la implementación de la iniciativa de innovación pública.
7. Toma de decisiones basada en evidencia: toma de decisiones a partir de procesos de documentación del proceso realizado.

#### GOBERNANZA

8. Vinculación de la ciudadanía a espacios de reflexión sobre iniciativas de innovación pública: participación activa de la ciudadanía en fases de reflexión y o ideación de iniciativas de innovación pública.
9. Diagnósticos con la ciudadanía: participación activa de la ciudadanía en fases de diagnóstico y/o identificación de necesidades de la ciudadanía.

## 5.2 Indicador medible

A continuación se presenta la estructura definida para el indicador. Las ponderaciones asignadas a cada Dimensión y Componente responden a la representatividad de las preguntas estimada en el ACM. El indicador de Barreras a la innovación, presentado en una escala de 0 a 100, da cuenta de las capacidades para la superación de barreras a la Innovación Pública. Así, entre más cercano a cero esté el resultado, más bajas son las capacidades evidenciadas. Caso contrario, los puntajes más cercanos 100 denotan mayores capacidades.

DIMENSIÓN	Peso	COMPONENTE	Peso
Estructura	30	Capacidad Institucional	12
		Insumos	9
		Gestión del conocimiento	9
Creación de valor público	40	Eficiencia	12
		Eficacia	16
		Gestión del conocimiento	12
Gobernanza	30	Mecanismos de participación	15
		Actores	15
Total	100	Total	100

*Tabla 13. Ponderación de dimensiones y componentes.  
Fuente: elaboración propia.*

Cada una de las dimensiones que a su vez está dividida en componentes tiene asignada preguntas tanto para entidades como para servidoras y servidores con el fin de obtener información por parte de estas dos fuentes, los pesos de cada preguntas están especificados en el **anexo 2.I.** tanto para servidores como para Entidades.

### 5.2.1. Resultados

A continuación se presentan los resultados obtenidos a nivel regional - RAP-E-, así como para cada uno de los departamentos, donde además de la calificación general, también se presenta la obtenida en cada una de las dimensiones definidas.

En cuanto a Estructura, se identifican capacidades en aspectos relacionados con la gestión pública, en Valor Público aquellas para desarrollar las etapas de la cadena de valor, mediante la evaluación de eficiencia y eficacia de las intervenciones públicas, y finalmente e la gobernanza, las capacidades para generar y gestionar escenarios y mecanismos de participación de diversos actores no gubernamentales en la solución de retos públicos.

Es preciso señalar que, dada la diferencia en el volumen de participación de las entidades en cada departamento, la respuesta media de los mismos fue ponderada por dicho valor.

REGIÓN	Participantes	Dimensión	Respuesta Media
CENTRAL	33	ESTRUCTURA	13,87
		VALOR	9,80
		GOBERNANZA	8,91
		<b>TOTAL</b>	<b>29,12</b>
Departamento	Participantes	Dimensión	Respuesta Media
Boyacá	9	ESTRUCTURA	12,54
		VALOR	14,07
		GOBERNANZA	11,90
		<b>TOTAL</b>	<b>38,51</b>
Cundinamarca	7	ESTRUCTURA	10,84
		VALOR	9,60
		GOBERNANZA	8,99
		<b>TOTAL</b>	<b>29,42</b>
Meta	7	ESTRUCTURA	7,67
		VALOR	7,10
		GOBERNANZA	8,24
		<b>TOTAL</b>	<b>23,01</b>
Tolima	3	ESTRUCTURA	8,49
		VALOR	4,89
		GOBERNANZA	0,00
		<b>TOTAL</b>	<b>13,38</b>
Huila	3	ESTRUCTURA	7,47
		VALOR	2,78
		GOBERNANZA	3,06
		<b>TOTAL</b>	<b>13,31</b>
Bogotá	4	ESTRUCTURA	14,22
		VALOR	14,28
		GOBERNANZA	13,31
		<b>TOTAL</b>	<b>41,81</b>

Tabla 14. Resultados por departamento y dimensión en el formulario dirigido a entidades

Fuente: elaboración propia.

En el caso de las entidades, los resultados generales ubican a la mayoría de los departamentos observados en una categoría media o baja, lo cual refleja precisamente capacidades medias o bajas para la superación de Barreras a la Innovación Pública. El mejor resultado lo obtiene Bogotá D.C. con

un puntaje de 41,8, mientras Tolima y Huila obtienen el resultado más bajo con 13,4 y 13,3 respectivamente. A nivel agregado, el resultado para la RAP-E se ubicó en 25,67. En cuanto a las Dimensiones definidas, Bogotá D.C. lidera la calificación en cada una de ellas.

REGIÓN	Participantes	Dimensión	Respuesta Media
CENTRAL	938	ESTRUCTURA	14,89
		VALOR	21,50
		GOBERNANZA	15,72
		<b>TOTAL</b>	<b>52,12</b>
Departamento	Participantes	Dimensión	Respuesta Media
Boyacá	583	ESTRUCTURA	15,58
		VALOR	22,70
		GOBERNANZA	16,28
		<b>TOTAL</b>	<b>54,56</b>
Cundinamarca	113	ESTRUCTURA	13,69
		VALOR	19,10
		GOBERNANZA	14,39
		<b>TOTAL</b>	<b>47,19</b>
Meta	117	ESTRUCTURA	14,46
		VALOR	22,08
		GOBERNANZA	16,26
		<b>TOTAL</b>	<b>52,81</b>
Tolima	9	ESTRUCTURA	16,01
		VALOR	26,07
		GOBERNANZA	17,33
		<b>TOTAL</b>	<b>59,42</b>
Huila	71	ESTRUCTURA	12,48
		VALOR	17,21
		GOBERNANZA	13,30
		<b>TOTAL</b>	<b>42,99</b>
Bogotá	45	ESTRUCTURA	13,61
		VALOR	16,44
		GOBERNANZA	13,99
		<b>TOTAL</b>	<b>44,04</b>

Tabla 15. Resultados por departamento y dimensión en el formulario dirigido a servidores y servidoras públicas  
Fuente: elaboración propia.

En el caso de las y los servidores públicos, los resultados presentan menor varianza y se concentran en una escala media o media-alta. Aunque se destaca el resultado del Tolima, quien lidera en puntaje con 59,4, la participación de servidoras y servidores en este departamento fue muy baja respecto a los demás, por tanto este resultado no es representativo. Así, es Boyacá el departamento con la calificación más alta, equivalente a 54,56; mientras que Huila con 42,99 de puntaje, es la calificación más baja. A nivel agregado, el resultado para la RAP-E se ubicó en 52,12. En cuanto a las Dimensiones definidas, Boyacá lidera la calificación en cada una de ellas.

Respecto a lo identificado en las entidades y lo percibido por las y los servidores públicos, se encuentra que los valores distan en gran medida, con 25,67 capacidad general para entidades y 52,12 capacidad general percibida por las y los servidores.

## 5.3 Sistematización de casos de éxito

### 5.3.1. Es Tu Radio



Ilustración 34.. Nube de palabras Es Tu Radio

Fuente: elaboración propia.

Es Tu Radio “es una estrategia de radio educativa liderada por la Secretaría de Educación de Zipaquirá, como apoyo al trabajo académico en casa, en el marco de la emergencia sanitaria decretada como consecuencia de la pandemia de Covid 19.” El reto que asume esta iniciativa es poder tener una continuidad en las actividades académicas para las y los niños que no lograban tener conexión con sus respectivas instituciones educativas, las cuales, según la encuesta realizada por parte de la Secretaría de educación a los rectores de Zipaquirá en mayo, la población estudiantil de los colegios oficiales del municipio que no tenía conectividad se acercaba al 36,1 %. Esta iniciativa da inicio en mayo, y se consolida con el primer programa al aire el día lunes 18 de mayo, inaugurado a partir del tema de las “leyes de Newton” dirigido por el licenciado Daniel Forero, actual secretario de educación.

Los programas de radio salen al aire a las 10:00 a.m. en un horario de 25 minutos y se repite el programa a las 3:00 p.m., en dos emisoras aliadas, Catedral Estéreo y La Voz del Agua, y al cabo del mes de diciembre se han producido 100 programas radiales. Los programas se realizan a partir de contenidos educativos de todas las áreas del conocimiento, a la fecha participan cerca de 60 docentes de las 10 instituciones educativas oficiales del municipio.

En palabras de uno de los docentes que han participado en la construcción y desarrollo de esta iniciativa,

Es un programa que lo que quiere es llegar a todo el mundo, emitir elementos interesantes que llamen la atención del público, que los motivan siempre a esa parte educativa, querer aprender un poco más, que esa es finalmente la idea de todo esto, y pues continuar el siguiente año produciendo programas que realmente capturan la atención del estudiante; inclusive sabemos que no solamente los estudiantes nos escuchan, sabemos que también los padres de familia, los abuelos, entonces se vuelve una interacción también familiar y social dentro de todo esto. (Intervención de Demis Duarte, grupo focal, 2020).

#### 5.3.1.1. Estructura

La primera dimensión de la innovación pública se rige a partir de la estructura propia de la entidad pública, la cual, al ser el punto de origen y gestión de las iniciativas, procesos, proyectos y/o programas de innovación pública, requiere contar con unas condiciones factibles para permitir la generación de éstas iniciativas, apoyarlas y fortalecerlas a lo largo de toda la cadena de valor. A partir de las condiciones de la entidad pública, la Secretaría de Educación de

Zipaquirá, se relaciona los elementos propios de esta dimensión de la innovación pública identificadas en el diálogo sostenido con los diversos actores participantes de la iniciativa Es Tú Radio.

La capacidad institucional de la entidad se consolida a partir de tres componentes, la visión estratégica, las redes institucionales y las dependencias o áreas organizacionales que permitan la reflexión y generación de iniciativas y/o procesos anclados a la innovación pública.

La visión estratégica de la Secretaría de Educación contempla la innovación pública como un concepto central, y adicional a ello, cuentan con el apoyo desde la visión y acción de la alcaldía municipal, en el cual, Mónica Zambrano, trabajadora del despacho de la alcaldía destacaba en el grupo focal que,

(...) frente al compromiso (pues) de los dirigentes (y pues) realmente creo que desde el plan de desarrollo mismo está el compromiso de generar mejores condiciones y mejorar el tema de deserción a nivel rural, entonces yo creería pues que el gobierno municipal ha intentado fomentar el trabajo en equipo para acompañar este tipo de experiencias. (Intervención de Mónica Zambrano, grupo focal, 2020).

Frente a las redes institucionales, este ejercicio realizado por parte de la Secretaría de educación de Zipaquirá evidencia un alto nivel de gestión y de creación de redes de trabajo articulado con espacios propios de la entidad como áreas de la alcaldía y, a partir de un ejercicio de co-creación, una activa y fortalecida red de trabajo con las y los docentes de las instituciones educativas.

Tal como lo expresa Andrea Rodríguez, Líder de calidad educativa de la Secretaría de Educación de Zipaquirá, esta iniciativa surge en medio de analizar en conjunto con los rectores de las diferentes instituciones educativas oficiales la situación por la cual se encontraba más del

tercio de la población estudiantil, en el cual, ella narra que,

Nosotros en el mes de abril más o menos empezamos a hacer unas encuestas sobre los temas de conectividad en las instituciones educativas y nosotros hacemos encuentros con rectores usualmente cada mes. En alguno de estos encuentros (pues) empezamos a hablar del tema de la falta de conectividad para los niños en las veredas. Puntualmente con el rector de la institución, Luis Eduardo Gutiérrez, que es una institución rural que queda en la vereda Riofrío, y posterior a la reunión hablamos los dos y yo le dije: rector, yo tengo una maleta pedagógica que se llama Proyecto Educación Rural, que es del Ministerio de Educación.

Allí están alojados muchísimos contenidos pertinentes para la educación rural. Digamos, hagan ustedes desde el colegio una revisión en qué contenidos de allí podemos usar y hacemos la gestión para empezarlos a transmitir por radio pues para que los niños puedan acceder (pues) al proceso educativo sin necesidad de la conectividad. Eso fue digamos como la primera idea inicial de todo. Luego de eso, (pues) los colegios con sus profes hicieron una revisión de la información, pero realmente era demasiada información para procesar y era muy difícil poderla filtrar para que realmente tuviera como una conectividad, digamos, una conexión, más bien una continuidad en esos contenidos y poderlos bajar a audio y luego transmitirlos a la emisora. Bueno, se nos empezaron a juntar muchas cosas, muchas ideas. (Intervención de Andrea Rodríguez, grupo focal, 2020).

María Andrea continua que, si bien la idea básica era la de transmitir los contenidos educativos por otro medio que no exigiera internet como condición, de alguna manera, era la radio la única alternativa visible ante esta situación. Bajo esta apreciación, fue de manera interna que entre el equipo de trabajo base de la Secretaría de Educación donde se consolidó



la propuesta Es Tú Radio.

Después de esto con el licenciado Daniel empezamos a discutir el tema y él dijo pues hagamos los programas nosotros. De allí ya empezó (digamos que) toda la idea que se consolidó en este momento y es hacer una convocatoria abierta con todas las instituciones educativas del municipio de Zipaquirá tanto oficiales como privadas, y decirles, vamos a hacer una estrategia radial, ¿quienes quieren participar? y pedimos que nos apoyaran con un docente por cada institución educativa. Llegaron más de diez docentes, tal vez unos doce docentes, algunas instituciones nos mandaron más de uno (...). Fue difícil, algunos dijeron no y se fueron, algunos dijeron, yo me apunto y pues el licenciado Daniel fue el primero que dijo, yo hago el primer programa porque sí se puede. (Intervención de Andrea Rodríguez, grupo focal, 2020).

Ante esta situación, la secretaria de educación en cabeza del licenciado Daniel y la líder Andrea iniciaron un proceso de gestión con todas las áreas requeridas para llevar a cabo la iniciativa. Entre las personas de las diferentes áreas requeridas participaron: Julián García contratista del área de Inspección y Vigilancia de la Secretaría de Educación, Yenni Paola Reyes administradora del punto vive digital, Katherine Méndez de la oficina de prensa de la alcaldía, el padre Miguel y Julián Bernal y sus equipos de trabajo (de quien destacan la labor de Jefferson Rodríguez) de las emisoras aliadas Catedral FM Estéreo (De Zipaquirá) y La voz del Agua (de Cogua), respectivamente; los 10 docentes iniciales que confiaron en la iniciativa que hoy suman cerca de 60 docentes, y la labor de apoyo y respaldo manifestada por el alcalde Wilson García.

Los insumos que constituyen el ejercicio de las iniciativas, procesos, proyectos y/o

programas, tanto de innovación pública como del cumplimiento misional de las entidades, se convocan alrededor de los insumos humanos, financieros, técnicos, tecnológicos, normativos y de infraestructura.

Para el caso de Es Tu Radio, los insumos humanos han sido provistos por las y los docentes de las diferentes instituciones de educación oficial del municipio, los recursos tecnológicos y de infraestructura puestos a disposición por el Punto Vive Digital y su recurso humano, Paola Reyes, quien no sólo permite el uso de las instalaciones para las grabaciones, sino que además invierte sus conocimientos en la adecuación de las mismas, y de igual forma, las emisoras comunitarias (de la sociedad episcopal y del sector privado) que junto con sus equipos de trabajo ambientan las grabaciones para transmitir las con calidad para una grata experiencia por parte de todos y todas las familias que escuchan las respectivas emisoras, tanto en Zipaquirá como en Cogua. Sobre el tema normativo el secretario de educación, el licenciado Daniel Forero y su equipo de trabajo, consultaron todas las condiciones normativas alrededor del programa radial, entre las cuales el licenciado Daniel menciona,

Nosotros hicimos consulta fue sobre la utilización de audios y texto. Los textos normalmente son producidos por los profesores y cada profesor ya en el momento en el que él mismo graba con su voz, está autorizando que salga al aire ¿sí? él está aceptando que salga al aire. Teníamos preocupación por algunos textos de o de pronto las biografías que salían en YouTube, entonces lo que hicimos fue, tomar la biografía y que otra persona nos colabora. Ahí utilizamos las personas externas que nos ayudaban grabando con su voz las biografías entonces no teníamos problemas de

derechos de autor. En cuestión de música, las emisoras como pagan Sayco y Acinpro no teníamos problema, o sea si se incluía de pronto algún fragmento de alguna canción o algo, las emisoras pagan Sayco y Acinpro y ellos mismos nos dijeron no tenemos problema porque se paga Sayco y Acinpro, o sea si tuvimos que mirar un poquito esa parte. Para la salida del niño pues obviamente el permiso de la mamá, pero la mamá era la más contenta de que su hijo saliera pues obviamente ella firmó el permiso sin ningún problema. (Daniel Forero, Entrevista, 2020).

Al final de este ejercicio reflexivo sobre los insumos que consolidan esta iniciativa, Andrea Rodríguez, junto con las y los docentes que asistieron al grupo focal, son constantes en hacer mención que acá todo se ha hecho por vocación, y en este ejercicio, el recurso financiero no ha estado presente pero tampoco ha sido un obstáculo.

El licenciado Daniel y yo, todos los que estamos involucrados, Paolita, Julián, que también nos ayuda con los programas, hemos estado allí como les digo de corazón, nadie ha dicho ni ha pedido que le paguen horas extras ni nadie ha dicho absolutamente, quiero alguna retribución por el programa más allá del sentimiento que nos une por el amor en la educación; creo que me fui de romántica, pero es una experiencia que amo con todo mi corazón. (Intervención de Andrea Rodríguez, grupo focal, 2020). Yo creo que lo que más nos movió acá, la motivación mayor es el amor por la educación, porque definitivamente eso tiene que ser, pensada como una de las cosas que nosotros tenemos que trabajar y es ese amor que sentimos. Yo creo acá que el grupo completo hacemos esto es

por puro puro amor porque como nos dicen varios compañeros acá no hay retribución económica no hay pago de horas extras no, es sólo amor lo que tenemos para trabajar en Es tu Radio. (Intervención de Diana García, grupo focal, 2020).

El componente de gestión del conocimiento identifica qué tan eficiente y eficaz es la captura, sistematización y retroalimentación de la información al interior del Estado de cara a procesos de innovación pública, y en el caso de Es Tú Radio, los procesos documentales y de sistematización de la información se caracterizan por construirse durante la ejecución del mismo proceso en desarrollo, en el cual, florecen dos (2) elementos de mención. El primero es la consolidación de medios audiovisuales como un vídeo que en un tiempo de tres minutos presenta la iniciativa de Es Tu Radio para participar en el Premio Nacional de Alta Gerencia que permitió presentar a las entidades sus experiencias exitosas entre el 3 de marzo y el 30 de junio, de la cual, la iniciativa Es Tu Radio fue la experiencia a nivel municipal galardonada en la línea de “La administración pública no se detiene ante la crisis Covid – 19” (DAFP, 2020a, p. 10). El segundo ha sido a partir de los eventos a los cuales han sido invitados parte de entidades del nivel nacional como el Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura, en el cual, en los procesos propios de presentar y reflexionar con otras experiencias el ejercicio desarrollado, han construido presentaciones, y con ello, sistematización y retroalimentación de la iniciativa.

### 5.3.1.2. Creación de valor público

La dimensión de “creación de valor público” se relaciona a la producción de bienes y servicios públicos por parte del Estado para la satisfacción de necesidades de la ciudadanía, el cual está enmarcado en una metodología que soporta de

manera lógica el proceso de innovación pública. Esta metodología a partir de las 5 fases descritas previamente, permite al final asegurar un nivel de eficacia, eficiencia y un fortalecimiento de la gestión del conocimiento al introducir un proceso de retroalimentación al constante flujo de información que se genera en estos procesos e iniciativas.

La gestión del conocimiento se relaciona al ejercicio de identificación de necesidades y la retroalimentación de la misma, en el ámbito de posicionar nuevas formas de interactuar con la población estudiantil, nuevas formas de relacionar la enseñanza con el diario vivir.

La necesidad identificada inicialmente era evidente para la comunidad académica, “Había dificultades al comienzo para hacerle llegar guías porque en los municipios, especialmente en Zipaquirá había toque de queda y pico y cédula, entonces los padres de familia no podían salir todos los días y pues para hacerle llegar estos estudiantes sus guías tampoco había posibilidades”, y a esto, se le suma la condición especial por la que atravesaban las instituciones educativas rurales, en el cual, “por el hecho de ser un colegio rural, teníamos la falencia de no contar con el contacto directo con muchos estudiantes de la parte alta de la vereda”. La necesidad era evidente, “Esa necesidad es poder llegar a todas aquellas personas que no tienen el acceso a Internet, que no tienen acceso a esa parte de tecnología”. (Daniel Forero, Entrevista, 2020).

Esta necesidad que era una constante para todas las instituciones educativas, unas con mayor ponderación que otras por la ubicación de la población rural fue vista como una oportunidad, en el cual, la Secretaría de Educación “utiliza un medio de comunicación tradicional, para combatir una brecha de tecnología en pleno siglo XIX, porque digamos que a pesar de ser un municipio que está cerca a Bogotá, pero sigue teniendo una brecha de conectividad muy fuerte, en la que se está trabajando pero la

creatividad de los profes y el trabajo en equipo, habla por sí sola.” (Daniel Forero, Entrevista, 2020).

La retroalimentación en este ejercicio ha sido constante, permitiendo identificar en todo momento los nuevos matices de las necesidades de la población objetivo, y con ello, la programación de los contenidos educativos ha estado presente desde la entidad hasta las y los docentes de las diferentes instituciones educativas, reflejando así, no sólo una articulación entre las disciplinas, sino un fortalecimiento integral de cada una de ellas y de los diferentes niveles escolares. Así mismo, la retroalimentación por parte de la población objetivo, estudiantes y familias, ha reflejado un nivel de seguimiento que ha permitido configurar escenarios y contenidos para todos los públicos, sin salir del marco educativo.

“(…) los estudiantes muchas veces nos escriben a mí me han escrito muchos estudiantes y me dicen profe, muy chévere el programa, muy bacano, aprendí cosas que no sabía”. (Intervención de Demis Duarte, grupo focal, 2020).

“Yo trabajé los temas de poesía y fueron muy interesantes desde el punto de vista de la opinión de los Zipaquireños, porque la gente siempre ve la poesía como algo pesado y después del programa los comentarios fueron muy positivos y lo mismo que le pasaba a la compañera de pronto decía, una mamá le escribía a uno: profe, yo no sabía eso de la poesía, qué interesante lo que dijeron, mire que tal cosa.” (Intervención de Ana Rocío Silva, grupo focal, 2020).

“compañeros, la gran mayoría de los programas tienen como un toque más para jóvenes nos falta inyectarle algo para los niños y las niñas, algo un poco más de participación de ellos”. (Intervención de Sandra Cuevas, grupo focal, 2020).

La capacidad de ingenio de las personas vinculadas a Es Tú Radio es de admirar, combinando las capacidades, habilidades, áreas de conocimiento e insumos propios de cada quien, consigue combinar todo esto y brindar unos programas radiales atractivos tanto para la población estudiantil como para las familias que escuchan el programa radial. Se han presentado programas de diferentes temáticas, desde temas de física, literatura, poesía, hasta fútbol, historia de las poblaciones indígenas, inglés, e incluso, proyectando programas con estudiantes de aprendizaje especial, y lo más sorprendente, sacaron al aire un programa radial para la población sorda, convirtiéndose así en una iniciativa no sólo eficiente, sino que, además, inclusiva.

Así mismo, los recursos a nivel macro han sido gestionados de manera autónoma, como menciona el licenciado Daniel Forero, “Salimos al aire sin emisora, sin equipos, sin nada solamente gestionando entonces eso yo pienso que fue una de las cosas que tuvo en cuenta el jurado, asumo yo, que fue un problema inclusive se decía jocosamente el alcalde: es un premio que nos lo ganamos gratis, porque no nos costó nada” (Daniel Forero, Entrevista, 2020).

Los diferentes programas radiales han sido un proceso colaborativo diario entre las personas que están en el set de grabación, desde el o la docente que prepara su programa, como de las personas con los conocimientos técnicos para ambientar los sonidos según la temática. Así mismo, entre los docentes han conjugado sus saberes y artes para propiciar escenarios de aprendizaje más agradables y cercanos a cada estudiante.

(...) tengo un programa de lectura. Es un programa social. Voy por las zonas rurales leyendo y ahí fue donde nos conectamos con el profe Daniel. (...) le pedí el favor que me ayudara, un profe que es músico, y entonces le dije a él, le

conté la iniciativa del licenciado Daniel, que, si participamos, que vinculáramos música a la lectura para que no se quedará como solo el espacio de leer. El profe Camilo aceptó y entonces pues ahí empezamos esta iniciativa tan linda de Es tu Radio, vinculamos cuentos y vinculamos muchas lecturas que tienen que ver con los valores, el respeto, el amor, la empatía, el cuidado, la compasión. Entonces, yo le pasaba los cuentos a él y el profe le ponía música, le inventaba canciones y cosas así”. (Intervención de Adney Ramírez, grupo focal, 2020).

La eficacia se determina al nivel de los resultados e impactos que genera el proceso o la iniciativa pública, los cuales, los resultados deben estar en razón de los objetivos propuestos, y los impactos con la incidencia que tiene sobre la población objetivo. En el caso de Es Tu Radio, los resultados son visibles con 100 programas sacados al aire, con una cobertura total de la población estudiantil del municipio de Zipaquirá con mayores alcances al contabilizar la población estudiantil del municipio de Cagua, y la generación de una formación integral no sólo de la población estudiantil, sino de las familias a ser partícipes, como oyentes, de los programas radiales de Es Tu Radio.

(...) yo creo que aquí con esta iniciativa se están formando familias. No se están formando niños, niñas, damas o jóvenes, solamente. Se están formando las familias y yo creo que uno de los deberes de la educación y cuando pensamos en esos objetivos de desarrollo sostenible y todos esos criterios de calidad integral, porque yo creo que la educación de calidad es cuando hay integralidad y creo que este programa va a ello. A que están las familias unidas, están aprendiendo. Estamos educando a las familias. (Intervención de Adney Ramírez, grupo focal, 2020).

### 5.3.1.3. Gobernanza

Esta iniciativa de innovación pública congrega actores desde los diferentes sectores, público (Secretaría de educación, alcaldía municipal, entre otros), sector educativo (docentes, rectores), sector privado y sector religioso (emisoras comunitarias – privadas). El ejercicio de vinculación el diagnóstico, reflexión, ejecución y retroalimentación constante de cada uno y una de los actores hacen de este ejercicio un éxito. La coordinación y comunicación que evidencia el equipo de trabajo, que incluso se posiciona como una red de trabajo articulado entre los diferentes sectores, reflejan un grado de gobernanza capaz de no sólo brindar una resolución al reto público evidenciado inicialmente, sino capaz de formar tejidos para fortalecer, replicar e innovar con nuevas iniciativas que permitan ir satisfaciendo las nuevas necesidades identificadas durante el desarrollo de la misma iniciativa.

Por ejemplo, entre los elementos a destacar hay tres que permiten obtener un panorama de comunicación y trabajo en red que permite que iniciativas de innovación pública permanezcan y se fortalezcan. El primer elemento a hacer mención es que, en un inicio, los programas radiales salían al aire exclusivamente en la emisora Catedral FM Estéreo, y la emisora La Voz del Agua del municipio de Cogua se acercó al licenciado Daniel para poder replicar estas grabaciones en la emisora de Cogua, a lo cual tanto las entidades públicas en común acuerdo con los demás actores accedieron.

Como al mes hizo contacto conmigo otro amigo de la emisora la voz del agua de Cogua y me dijo: oiga que ustedes tienen algo muy interesante ¿podemos hablar? nos pusimos a hablar y llegamos a la conclusión de que ese programa también podría salir en Cogua y podría beneficiar a los estudiantes de la parte alta de nuestra ciudad que no pueden escuchar

la emisora catedral estéreo sino la voz del agua de Cogua y aparte de eso, la voz del agua también es escuchada en Nemocón, no solamente en Zipaquirá, Cogua y Nemocón; entonces nosotros ya logramos exportar el programa a otro municipio. (Daniel Forero, Entrevista, 2020).

El segundo elemento es la participación activa de la población objetivo, es decir, el estudiantado, en los contenidos de los programas radiales. Esta participación es diferenciada según los temas y el o la docente que dirija dicho programa, sin embargo, se resalta esa participación activa (desde proponer hasta participar con sus voces) en los programas radiales.

El tercer elemento a resaltar es que, a partir del premio de Alta Gerencia obtenido el 26 de octubre del 2020, el licenciado y secretario de educación de Zipaquirá ha empezado procesos de gestión con actores internacionales, en el cual, actualmente se adelanta una gestión con la embajada de Japón para fortalecer la parte de infraestructura y equipos tecnológicos para Es Tú Radio.

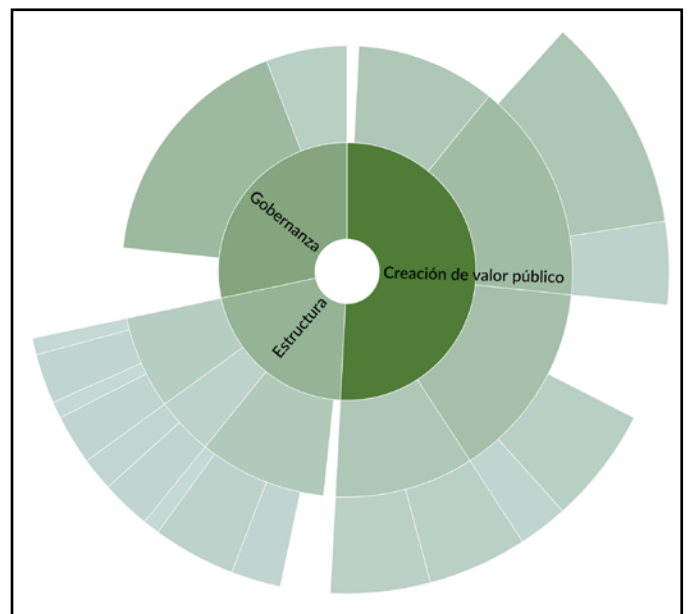


Ilustración 35. Mapa jerárquico Es Tu Radio

Fuente: elaboración propia.

El mapa de jerarquías evidencia que el panorama de la iniciativa Es Tú Radio tiene un nivel de incidencia mayoritario por parte de la dimensión de creación de valor público, le sigue la dimensión de gobernanza y con menor incidencia la dimensión de estructura. Sin embargo, tal y como se complejiza en el mapa de jerarquías, la creación de valor público los componentes con mayor participación la eficacia y la eficiencia, y con menor incidencia la gestión del conocimiento. Así mismo, en gobernanza tiene mayor incidencia el componente de actores y en menor medida los mecanismos. Por parte de estructura, los componentes con mayor incidencia son la capacidad institucional y los insumos, y en menor medida la gestión del conocimiento.

### 5.3.2. Proyecto “Líderes Públicos”



Ilustración 36. Nube de palabras Líderes Públicos

Fuente: elaboración propia.

La iniciativa de Líderes Públicos es un proyecto diseñado y ejecutado por la Alcaldía de Fusagasugá que responde a la necesidad de devolverle a la ciudadanía la habilidad del liderazgo como la herramienta principal para la realización de transformaciones a nivel social, cultural y económico en la ciudad. En este sentido, lleva a cabo un llamado al

proceso de liderazgo, de empoderamiento y de generación de capacidades para el desarrollo de un liderazgo personal en las y los servidores públicos, teniendo en cuenta que ellos son el canal entre la ciudadanía y la administración municipal.

Este proceso de transformación, en primera instancia, se crea como una escuela de líderes donde las personas se capacitaron en algunos temas. Sin embargo, al observar el impacto de estas escuelas, y la necesidad de incorporar un proceso de transformación de este tipo a toda la labor de las y los funcionarios públicos, en una segunda etapa del proyecto se concibió como un espacio de transformación cultural al interior de la Alcaldía de Fusagasugá.

#### 5.3.2.1. Estructura

En términos de capacidad institucional, cabe resaltar la importancia de la visión estratégica de la Alcaldía, pues desde allí se posicionó el interés por el liderazgo como herramienta para los procesos de transformación y de desarrollo de la ciudad. Así mismo, la articulación que hubo entre la Alcaldía, la Dirección de Participación Ciudadana y de la Secretaría de Familia e Integración social, fue fundamental ya que fueron estas dependencias las encargadas de crear un programa para formar y empoderar a todas aquellas personas que estaban viviendo una situación de vulnerabilidad y que, dentro de esa situación de vulnerabilidad, por ejemplo, violencia intrafamiliar, violencia psicológica, etcétera, necesitaban poder salir de esos estados.

En cuanto a los insumos humanos, Juan Camilo Nieto Bolívar es el líder y el estructurador de ese programa. Él hace parte de la Secretaría de Desarrollo Económico es financista, y cuenta con una especialización en negocios internacionales.

### 5.3.2.2. Creación de valor público

Para dar inicio al proceso de creación de valor público, la Alcaldía de Fusagasugá identificó como necesidad posicionar entre la ciudadanía el liderazgo como una herramienta para agenciar cambios sociales, culturales y económicos. La población beneficiaria de la primera parte del proceso serían las y los servidores públicos que pasarían por escuelas de liderazgo que contribuirían al mejoramiento de la comunicación entre los funcionarios de la Alcaldía y de ellos con la ciudadanía en general. Así mismo, se identificaron como necesidades a resolver con esta iniciativa, fomentar el cuidado de la salud mental y física de los empleados, generar ambientes de trabajo que permitieran que las personas se sientan a gusto y crear herramientas de evaluación que permitieran abordar integralmente los impactos del programa y el desempeño de quienes participaron en él.

En este sentido, los productos del programa consistieron en una serie de tácticas para que las y los funcionarios se sintieran articulados a las acciones de la Alcaldía, para que su opinión fuese escuchada y valorada, el fortalecimiento de habilidades de comunicación, talleres para manejo del tiempo, inteligencia emocional y resolución de conflictos. Los productos del proyecto han sido la implementación de cinco estrategias para fortalecer habilidades de liderazgo, y el perfilamiento de ejes que permitan identificar impactos y resultados de esta iniciativa dentro de la gestión pública, por medio del monitoreo del grupo del gabinete del alcalde, de los secretarios y de los directores.

En cuanto a los impactos, se planea llevar a cabo una medición adecuada una vez se cumpla un año de ejecución de la estrategia. Hasta entonces, la Alcaldía de Fusagasugá trabaja en un proceso de divulgación que permita evidenciar que la iniciativa está en marcha y que los primeros efectos se verán reflejados al interior de la entidad misma.

### 5.3.2.3. Gobernanza

Durante el desarrollo de la primera fase de la iniciativa, la Alcaldía de Fusagasugá ha intentado establecer alianzas con empresas privadas para medir el clima organizacional de la entidad, sin embargo, son pocas las empresas que realizan este tipo de análisis en el sector público. Para el tema de los líderes ciudadanos, existió una proyección inicial de hacer una alianza con el Instituto Franky Cobby, el cual, es un instituto que certifica temas de liderazgo de manera articulada con la Caja de Compensación Familiar Colsubsidio, realizarán una serie de actividades en esta línea de formación, sin embargo éstas fueron pausadas a causa de las condiciones de la cuarentena.

Por otra parte, existe todo un módulo de capacitación que se trabaja a través de las Juntas de Acción Comunal, a través de los líderes comunales; y hay otra dirigida a las personas que quieren aprender de temas que van relacionados con la función pública. De este modo se ha ido vinculando a la sociedad civil al proceso y a las entidades públicas.

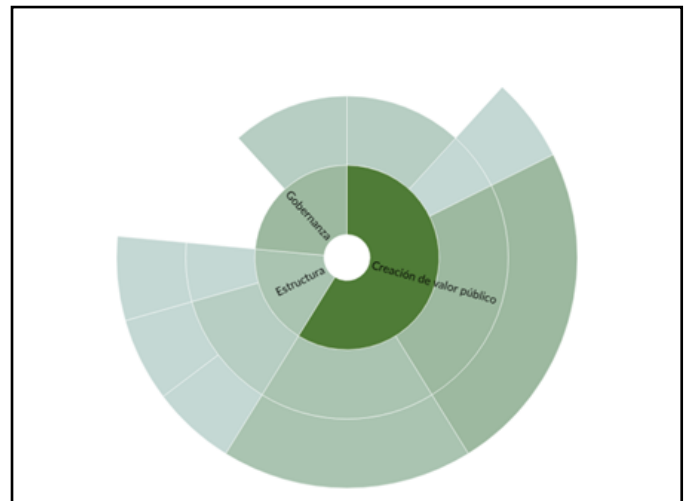


Ilustración 37. Mapa jerárquico Líderes Públicos

Fuente: elaboración propia.

Los habilitadores del proceso de innovación pública “Proyecto líderes públicos” se concentran principalmente en la dimensión de la creación de valor público. La iniciativa, si

bien surge desde la Alcaldía de Fusagasugá, se posiciona gracias a que un par de funcionarias y funcionarios públicos lograron articular el reto público que identificaron, con la visión estratégica de la entidad y a partir de allí impulsaron un proyecto específico para la resolución de las necesidades. En este sentido, es la conjugación entre la identificación de necesidades, los insumos del proyecto y los productos lo que permite la puesta en marcha de la iniciativa. Como se observa en la ilustración, la dimensión de gobernanza cobra importancia ya que las sinergias con empresas privadas, juntas de acción comunal y en general con la ciudadanía, hacen parte de una búsqueda constante por parte de las y los funcionarios que impulsan la iniciativa. Finalmente, la dimensión de estructura es a la que menos referencia se hace en la descripción de la iniciativa. Salvo por la visión estratégica y el primer insumo de recursos humanos, no es claro cómo el sector público facilita el desarrollo de este proceso.

### 5.3.3. Proyecto “incentivos a la conservación”



Ilustración 38. Nube de palabras Incentivos a la Conservación.

Fuente: elaboración propia.

La iniciativa de Incentivos a la Conservación es un proyecto diseñado y ejecutado por la RAP-E Región Central que responde al interés de crear un nuevo modelo de pago por servicios ambientales que se desmarque de la monetización de la naturaleza. Opera por medio de un acuerdo colectivo entre las comunidades y el Estado, en el que las comunidades se comprometen al cuidado de predios que contribuyen a la seguridad hídrica y el Estado les brinda insumos para que puedan procurarse modos de subsistencia que no afecten los ecosistemas que habitan.

#### 5.3.3.1. Estructura

El punto de partida de este proyecto se encuentra vinculado a la visión estratégica de la RAP-E Región Central. Cuando la Junta Directiva, que está conformada por los gobernadores y alcaldes de los departamentos y municipios asociados, decidió unir esfuerzos para trazar cuáles iban a ser las líneas misionales de la entidad, decidió posicionar un eje ambiental enfocado en la generación de propuestas innovadoras que estuvieran a la vanguardia en temas ambientales y produjeran impactos positivos para las comunidades.

A continuación, desde la RAP-E Región Central se dispusieron dos profesionales para formular, impulsar e implementar la iniciativa. Tras la firma del primer convenio, se sumaron al equipo dos profesionales más de Patrimonio Natural, y tras la firma del segundo, el equipo se amplió con cinco profesionales financiados por la Gobernación de Cundinamarca. En este sentido, a pesar de que los equipos de trabajo eran siempre muy pequeños, este momento de la iniciativa se planteó como un piloto, y por lo mismo, su ejecución se limitó a cuatro municipios.

Los insumos normativos fueron fundamentales para dar sostén a la iniciativa, pues los decretos de Pago por Servicios Ambientales (PSA)



permitieron que el modelo se financiara tanto con recursos propios de las entidades que tienen proyectos, como con recursos públicos, así como con “recursos abiertos” disponibles para recaudar y ejecutar recursos privados en el marco de alianzas con empresas privadas que desearan aportar dinero a este tipo de esquema. En la sentencia 644 de la Corte Constitucional se permite a los entes públicos entregar incentivos a personas naturales y personas jurídicas sin violar la Constitución Política de Colombia ya que posiciona los incentivos como una contraprestación a una labor que los productores están generando en el territorio en el marco del aprovechamiento de los servicios ecosistémicos. Entonces, bajo ese concepto, la RAP-E se amparó en la sentencia 644 para poder hacer esto directamente con un ente público y no con un operador. Adicionalmente, el Decreto 870 reglamenta los acuerdos de conservación que deben incluir el incentivo, el valor del incentivo, cómo se va a entregar, el tiempo que va a durar el acuerdo, la extensión definitiva que se va a conservar, los compromisos de cada una de las partes, las multas o las garantías que se darían en caso de que haya un incumplimiento del acuerdo.

Desafortunadamente la falta de difusión de esta normatividad ocasionó una barrera en la articulación con algunas unidades administrativas ya que la entrega de incentivos no reglamentada puede decantar en detrimento patrimonial, y en busca de evitar esta situación, varias entidades optaron por no participar en esta iniciativa.

Como insumo técnico, existen los antecedentes de otro tipo de iniciativas de PSA de las cuales se retomaron los aprendizajes para identificar nuevos retos y experimentar nuevas alternativas para resolverlos. Un ejemplo es Banco Dos que es un esquema en donde se le reconoce económicamente una cuota al campesino que está en las zonas de conservación, es un

modelo que funciona y que han adoptado las Corporaciones Autónomas Regionales. No obstante, desde la RAP-E Región Central se identificó como problemático en términos de educación ambiental, la monetización de la naturaleza y por ello, se buscó la opción de generar un nuevo modelo de PSA.

### 5.3.3.2. Creación de valor público

La gestión del conocimiento es fundamental para esta iniciativa, pues gran parte del proceso consiste en recabar información territorial que permita identificar las necesidades y el modo más adecuado de resolverlas por medio de incentivos a la conservación.

En términos generales, el reto público a resolver parte de las desventajas que se encontró en los otros modelos de PSA. En primer lugar, el mismo concepto de lo que significa pagos por servicios ambientales es problemático dada la monetización de la naturaleza y la lógica perversa que esto implica en términos de su aprovechamiento en espacios ajenos al proyecto. En segundo lugar, surge la pregunta de ¿cómo no depender de una cuota monetaria? ¿Cómo hacer que el pago no fuera mensualizado?, sino que ojalá fuese un sólo pago reflejado no en dinero sino en especie, y que además apoyará el desarrollo de algún proceso que estuviera gestionando la comunidad. En tercer lugar, se plantea la necesidad de construir tejido social en los territorios donde se implementa el PSA con el objetivo de fomentar la gobernanza y la apropiación ciudadana sobre el proyecto. Finalmente, se encuentra el reto de eliminar el “tercer operador” que es una figura reglamentada por la ley para que se encargue de hacer la transferencia de dinero por PSA ya que el Estado no se encuentra facultado para hacer la transferencia directamente; la desventaja de ese tercer operador son los gastos administrativos que restan una cantidad importante del dinero destinado para PSA.

Ahora bien, el tema de cómo se focalizan las necesidades pasa por la búsqueda de la seguridad hídrica en los territorios (priorizando los páramos), por la vida útil de los incentivos que entrega RAP-E Región Central (que se calculan para cinco años), por el mantenimiento de la conectividad entre parches por medio de corredores, por la voluntad política de implementación y por los niveles de gobernanza de las asociaciones u organizaciones de los territorios. A partir de estos elementos se definieron doce criterios ponderables que permitieron definir áreas estratégicas y municipios a intervenir, por medio de un ranking de apreciación. Este ranking se contrasta con la información obtenida vía imágenes satelitales que permiten identificar la cobertura de los municipios, predios conservables y predios que puedan convertirse en corredores. Una vez priorizados los territorios, se lleva a cabo un diagnóstico participativo, que involucra a la comunidad y permite observar el detalle de las problemáticas de cada zona, para así mismo ir formulando soluciones y perfilando las bases del acuerdo en un borrador de incentivo. La preselección de beneficiarios pasa por la aplicación de la ley, que estipula que se debe priorizar a población vulnerable que se encuentren en nivel 1 o 2 del Sisbén y que se encuentren registrados en el Censo Nacional Agropecuario. En este sentido se observa que la identificación de necesidades es un proceso que atraviesa varias y diversas fuentes de información que permiten la priorización de ciertos territorios y beneficiarios, que a su vez tienen la posibilidad de posicionar sus necesidades y de resolverlas por medio de la iniciativa de incentivos a la conservación. Es un camino de doble vía.

En cuanto a la retroalimentación a partir de la ejecución de la iniciativa, se ha diseñado como una fase de monitoreo y evaluación que consiste en visitas que se hacen periódicamente

desde la entidad ejecutora para garantizar el cumplimiento del acuerdo. La RAP-E Región Central resalta la importancia de articular interinstitucionalmente para llevar a cabo el seguimiento riguroso a los predios. No se tiene pensado aún un procedimiento para reflexionar en torno a los resultados e impactos, ni tampoco en cómo éstos se traducirán en información para la toma de decisiones basada en la evidencia.

Por otra parte, la eficiencia de la iniciativa puede observarse por medio de la relación entre los insumos y los productos. En este sentido, la eliminación del tercer operador optimiza el uso de recursos destinados al PSA hasta en un 40 %, aumentando la eficiencia de los PSA. Para el tema de los insumos, la iniciativa puede financiarse desde las mismas entidades, desde los montos destinados al proyecto y desde donaciones del sector privado. Así pues, los productos de la primera fase de la iniciativa fueron cuatro pilotos implementados para probar el modelo y observar su replicabilidad, alternando enfoques individuales y asociativos para observar pros y contras de cada uno.

El modelo consta de 10 pasos, el 50 % de estos pasos va del 1 al 8 en lo que tiene que ver con la fase de aprestamiento o toda la fase previa a la firma del acuerdo, y los dos últimos pasos el 9 y el 10 corresponden al seguimiento y monitoreo de las actividades que se concertaron en la firma del acuerdo. En cuanto a las adquisiciones, la RAP-E Región Central se encarga de realizar todas las compras usando la firma del acuerdo como soporte. Sin embargo, no siempre el procedimiento se da así. Cuando RAP-E Región Central hizo la transferencia de este modelo a la Gobernación de Cundinamarca, a la Secretaría de Ambiente, la Secretaría consideró desgastante adquirir estos insumos entonces ellos prefirieron girar el monto total del incentivo a la Asociación de Productores y que en compañía y asesoramiento de la

Gobernación, de la Sociedad, de la Alcaldía, de la Corporación, esa asociación adquiera los insumos de forma local.

La entrega de los incentivos es un evento corto que se hace con los beneficiarios, en donde oficialmente se le hace entrega de los incentivos a la asociación. La asociación tiene como compromiso distribuir cada uno de los incentivos en cada uno de sus beneficiarios, ellos hacen esa logística internamente, y tienen que entregar a la RAP-E Región Central soportes y recibido a satisfacción de cada uno de sus socios. Existen tres tipos de incentivos. El primero son los incentivos destinados a programas de reforestación y de restauración que pueden ser planes de reforestación en los predios, modificación de herramientas del paisaje, armar corredores biológicos, cercas vivas, o transformar algunos sistemas ganaderos a sistemas agroforestales. El segundo grupo son los incentivos de mejoras a sistemas productivos y ayudas agrícolas. Consisten en la ayuda directa a los sistemas productivos de los productores generales, bebederos, tanques sépticos, etc. El tercer grupo son las mejoras a nivel veredal, en caso de que se realice un acuerdo con una junta acueducto o con una junta acción comunal, algo que pueda beneficiar a toda la comunidad siempre y cuando los beneficiarios estén de acuerdo que se le entregue a todo el mundo.

### 5.3.3.3. Gobernanza

La articulación con actores no gubernamentales se da en varias fases. Por una parte, en la búsqueda de insumos se realiza un mapeo de empresas privadas que se encuentren interesadas en aportar para la ejecución de esta iniciativa. Ya en términos del desarrollo del proceso, hay acercamiento a las organizaciones sociales, departamentos administrativos, corporaciones regionales, líderes comunitarios, Gobernaciones, Alcaldías etc. Estos

acercamientos permiten la focalización territorial, la selección de beneficiarios, el diagnóstico de necesidades, el establecimiento de acuerdos, la concertación con actores clave para la realización del monitoreo y seguimiento.

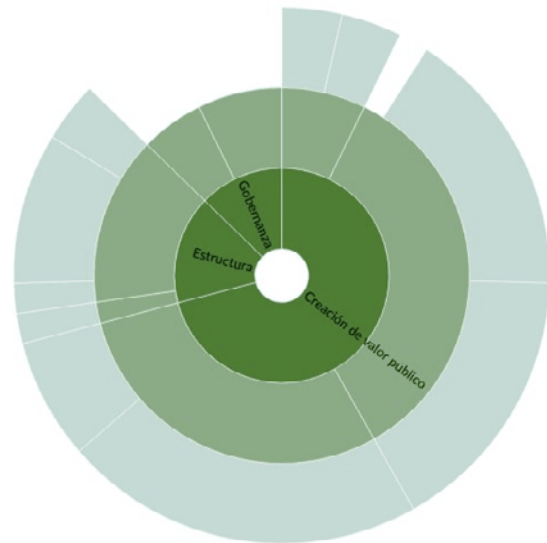


Ilustración 39. Mapa jerárquico Incentivos a la Conservación

Fuente: elaboración propia.

Es posible observar que el ejercicio de sistematización arroja la creación de valor público como la dimensión protagonista en este proceso. Allí se conjugan la identificación de necesidades, la eficiencia, la eficacia y la retroalimentación para dar respuesta a las falencias encontradas en otros modelos de PSA e innovar haciendo uso de los recursos disponibles. La segunda dimensión en orden de importancia es la estructura, que como se pudo detallar, logra un rol relevante desde los insumos técnicos, normativos y humanos; facilitando la formulación e implementación del proyecto. La dimensión de gobernanza queda rezagada por lo pronto, a pesar de los esfuerzos constantes por articularse entre actores. Esta situación puede responder a que esta primera fase de implementación de “incentivos de conservación” se encontraba dedicada principalmente a hacer viable institucionalmente la iniciativa.

La visión estratégica, los insumos normativos, técnicos y humanos y las redes de articulación interinstitucional se posicionaron como habilitadores, mientras que la ausencia de herramientas para identificar resultados e impactos de los pilotos aplicados dificulta observar hasta qué punto se están satisfaciendo las necesidades de las y los usuarios.

### 5.3.4. Estrategia Cambio Verde



Ilustración 40. Nube de palabras Cambio Verde.

Fuente: elaboración propia.

Cambio verde es un proyecto de la RAP-E Región Central que busca disminuir los niveles de inseguridad alimentaria. Funciona facilitando el intercambio de reciclaje por comida en algunos mercados campesinos. Articula asociaciones locales de recuperadores y agricultores que, junto a la ciudadanía, se ven beneficiados por el proyecto. Se empezó a ejecutar desde el 2016 y ya se ha realizado en 24 municipios. Cuenta con un enfoque de economía circular que promueve el desarrollo de los territorios generando conciencia ambiental en la población para mejorar la calidad de vida de las personas. El pilar principal es la promoción de territorios sostenibles mediante el adecuado aprovechamiento de los residuos sólidos y el fortalecimiento de las cadenas de comercialización de productores rurales (que

sean locales de cada municipio); de este modo busca contribuir a la disminución de pérdidas y desperdicio de alimentos y al consumo de alimentos saludables, en este caso como las frutas y las verduras.

#### 5.3.4.1. Estructura

La capacidad institucional se vio reflejada en esta iniciativa desde la visión estratégica, pues el proyecto nace del eje de seguridad alimentaria y desarrollo rural de la RAP-E Región Central, cuyos objetivos comprenden la consolidación de la región central como la despensa agroalimentaria saludable del país para el año 2030. Así mismo estaba la consolidación de un sistema de abastecimiento de alimentos eficiente, sostenible y saludable para la región central, sustentado en la mejora de la productividad rural, la dinamización de los equipamientos, la generación de valor agregado local y la consolidación de canales de comercialización. Fue para responder a estos retos públicos que la estrategia fue formulada. El aprovechamiento de los insumos suministrados por las entidades territoriales de cada departamento asociado facilitó que el proyecto saliera a flote, pues era necesario comprar los mobiliarios, comprar las bolsas ecológicas, imprimir las tarjetas y gestionar las carpas; esto como base, pues el proyecto está pensado para que su funcionamiento sea muy económico una vez el mobiliario está disponible y eso fue lo que se logró concertar con Gobernaciones y Alcaldías.

#### 5.3.4.2. Creación de valor público

Los insumos del proyecto comprende el mobiliario en madera tipo pino, las carpas, básculas para pesar el material recuperado y los alimentos a entregar, sistemas de empaque, una estrategia de comunicación para la convocatoria del día del evento, la cenefa, el banner, el manejo de redes sociales, piezas de radio, tarjetas de

fidelización para los beneficiarios, talleres demostrativos en temáticas ambientales y nutricionales.

Los productos de esta iniciativa consisten en las jornadas de intercambio que se dan en tres modalidades. La alternativa itinerante consiste en la instalación de carpas por un día en alguna zona del municipio, allí se recoge el material reciclable que lleva la ciudadanía, se pesa, y se asigna un puntaje canjeable por mercado campesino. La alternativa fija consiste en un punto fijo estratégico en algún lugar del municipio que funciona en unos horarios específicos 3 o 4 veces a la semana; allí se pretende articular al sector privado con el fin de que ellos entreguen el material y la RAP-E Región Central les entregue unos puntos verdes canjeables en algún supermercado del municipio. La alternativa móvil consiste en realizar la jornada por medio de un camión con ruta definida que periódicamente recoja los residuos de la ciudadanía y haga la operación de intercambio llegando a las zonas rurales de los municipios.

También se cuenta con insumos técnicos desarrollados a partir de la formulación y ejecución de la iniciativa. Se creó una guía metodológica que cuenta con un kit de herramientas con los formatos necesarios para preparar la jornada, aplicarla, y evaluarla. Dichos formatos comprenden la caracterización de productores y recuperadores enfatizando en qué productos venden, a qué precio, dónde está su finca o en la inscripción de las y los participantes, cómo se hace la entrega de alimentos, así como la recepción y el pesaje del material. La metodología también cuenta con presentaciones y videos sobre el proyecto, el modelo de piezas gráficas, la invitación al evento, el modelo de bolsa ecológica, etc. Este material ha permitido la transferencia de la estrategia a más de diez municipios que ya la han implementado por iniciativa propia.

Entre 2016 y 2019 se beneficiaron 75.000 personas, se recuperaron 253 toneladas de material reciclable y se entregaron 78 toneladas de alimentos. En este sentido, se logró una mejoría en el acceso a alimentos de la población de la región central especialmente la más vulnerable, ya que al principio se priorizaron aquellas zonas en las que la ciudadanía tenía dificultades para complementar la canasta básica de alimentos en los barrios más vulnerables de los departamentos. Adicionalmente se mejoró el ingreso de asociaciones y productores mediante la consolidación de un canal de comercialización.

En el proyecto se miden los impactos ambientales positivos a partir de una calculadora ambiental de huella ecológica. Entonces, hasta el momento se han salvado 780 árboles que dan oxígeno a 2938 personas. También ha habido impactos en la disminución de pérdidas y desperdicios, la calidad de los alimentos, la promoción de agricultura urbana, el consumo saludable, responsable y el aprovechamiento de los residuos sólidos.

Las lecciones aprendidas se han ido sistematizando y transformando en insumos para la metodología y las cajas de herramientas con el fin de transferir ese conocimiento a los territorios asociados. En este sentido la labor de retroalimentación ha sido constante y ha fortalecido la replicabilidad del proceso.

#### 5.3.4.3. Gobernanza

Hubo un mejoramiento en los ingresos de asociaciones y productores mediante la consolidación de un canal de comercialización, por lo cual la articulación de ellos con el proyecto ha sido sólida y fructífera. La comunicación con la ciudadanía a través de distintos medios, los talleres de educación ambiental, hábitos saludables y cocina han propiciado espacios de diálogo con la ciudadanía en colegios, juntas de acción comunal y asociaciones; de

estos espacios se han extraído aprendizajes para futuros escenarios de replicabilidad del proceso.

Se identifica que un aspecto a fortalecer en la estrategia de Cambio Verde es ampliar los actores involucrados con un mayor número de empresas privadas interesadas en la iniciativa, así como asociaciones locales de más municipios y departamentos que se quieran sumar.



Ilustración 41. Mapa jerárquico Cambio Verde.

Fuente: elaboración propia.

Los principales habilitadores de la estrategia de cambio verde residen en la dimensión de cadena de valor, en la cual se organizaron de un modo eficiente y eficaz la identificación de necesidades, insumos y productos, que redundaron en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía. Uno de los elementos que resalta en esta iniciativa es la gestión del conocimiento, pues desde el inicio se pensó como un mecanismo para la replicabilidad del proceso y efectivamente ha redundado en la expansión de la iniciativa, en una reflexión constante que ha permitido su mejoramiento continuo y su adaptación a distintos territorios con necesidades diferenciadas.

Por otra parte, el eje de gobernanza ha sido clave tanto para la difusión como para la acogida del proyecto. La ciudadanía se ha ido apropiando

del tema y por lo mismo empieza a solicitar estos espacios con mayor frecuencia y mayor alcance dado que atiende a varias necesidades a la vez.

La dimensión de estructura contribuye significativamente a través de la disposición de insumos, aunque sigue quedándose rezagado respecto a los otros dos componentes, invitando a la reflexión en torno al papel del Estado en las iniciativas de innovación pública.

### 5.3.5. Urbanismo Comunitario



Ilustración 42. Nube de palabras Urbanismo Comunitario..

Fuente: elaboración propia.

Urbanismo Comunitario es una estrategia de la Alcaldía de Villavicencio (Meta), mediante la cual se forman a organizaciones comunitarias, a través de un diplomado, para avanzar junto a ellos y de manera vinculante en la política de legalización de asentamientos y titulación de lotes baldíos. Cuenta con el apoyo de la ESAP y del PNUD. El diplomado que se está desarrollando actualmente se denomina “Urbanismo comunitario” y finaliza el 5 de diciembre del 2020.

Esta iniciativa de innovación pública busca abordar las problemáticas respecto de la legalización de asentamientos y también apoyando la titulación de predios dentro del territorio que comprende el municipio, comprendiendo con claridad que el desarrollo urbanístico de la ciudad de Villavicencio no ha sido planificado, y contrario a esto, ha sido producto de los desplazamientos producto de la violencia social y armada que viven diferentes territorios, por lo general rurales, tanto del departamento del Meta como del país en general.

#### 5.3.5.1. Estructura

La capacidad institucional en términos de la visión estratégica de las instituciones involucra que la entidad defina la innovación pública como herramienta para resolver los retos públicos a los que debe enfrentarse. En ese orden de ideas, en Villavicencio los actores institucionales identifican el gobierno del Alcalde Felipe Harman con una visión directa de trabajo alrededor de un compromiso comunitario no tanto la administración, sino de la comunidad para con el actuar propio de la administración. En este sentido se articula la Dirección de Ordenamiento Territorial, la Secretaría de Planeación como directora de todos los encargados de mirar más allá de la realidad que tiene en este momento, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Este ejercicio ha consolidado un actuar bien estructurado por parte de todas las dependencias transversales del gobierno municipal, donde Camilo Gómez, arquitecto y perteneciente del equipo de trabajo de la Secretaría de Planeación, reconoce que había una necesidad evidente que ha venido siendo subsanada en el ejercicio de “ser transversales con otras dependencias para poder ayudar a gestionar respuestas o intervenciones de otras

dependencias en las problemáticas que plantea la comunidad.” (Intervención Camilo Gómez, grupo focal, 2020).

Con respecto a los insumos vinculados, se inició una gestión por contar con un espacio adecuado para la transmisión de los diplomados. En este ejercicio se inició en el despacho del secretario, y como se desbordó la capacidad de la misma oficina secretario, se acudieron a dos puntos distintos, para poder concentrar la población de acuerdo a su ubicación geográfica dentro del municipio, la Biblioteca Germán Arciniegas y el Teatro Rosita Hoyos.

Con respecto a los insumos humanos, la participación de la ESAP ha generado niveles de confianza mayores entre los asistentes, la sociedad civil, y las y los trabajadores del gobierno municipal. En palabras de Camilo Gómez,

el hecho de que la ESAP haya presentado las temáticas digamos que ha servido para poder bajar la guardia de parte de los asistentes y les ha permitido también asimilar muchos conceptos. Empiezan ya a manejar, a mostrar más dominio en los temas y a argumentar jurídica o técnicamente sus posiciones (...) Es un tema donde tenemos digamos que el plus de que cuando ellos se presentan y comparten los contenidos temáticos, no tenemos que luchar contra la predisposición de la comunidad hacia la administración municipal (Intervención Camilo Gómez, grupo focal, 2020).

Por su parte, la gestión del conocimiento es el elemento central de trabajo entre las instituciones, en el cual, la ESAP y el PNUD han canalizado una corresponsabilidad con los temas de la ciudad, en el cual, se ha evidenciado que su compromiso con la administración, sino que realmente se encuentra en el tema de educar a la comunidad, que las personas salgan entendiendo y que la alcaldía pueda

hablar de palabras técnicas “de tú a tú con la comunidad”, como menciona Martha Liliana Uribe, trabajadora de la alcaldía desde hace más de 15 años.

### 5.3.5.2. Creación de valor público

La creación de valor público se centra en el ejercicio del Estado en brindar productos y/o servicios que satisfaga las necesidades de la ciudadanía, en el cual, este ejercicio desarrollado bajo una metodología centrada en la ciudadanía, permite tener resultados e impactos bajo niveles óptimos de eficiencia y de eficacia, y en este proceso, permite identificar con claridad las necesidades de la población objetivo y su retroalimentación en el seguimiento de dichos procesos y/o iniciativas de innovación pública.

La eficiencia enmarca un buen ejercicio de las herramientas virtuales, permitiendo optimizar los recursos a partir del manejo de herramientas digitales, que en un inicio la entidad la sentía como un obstáculo por temas de conexión, de que la ciudadanía contará con equipos de cómputo, y el mismo nivel de manejo de las y los trabajadores de la entidad, sin embargo, mediante este método se llegó a un mayor nivel de población, puesto que el nivel de inscripción superó las 700 personas inscritas, una cifra muy superior a la planteada y a la posible determinada inicialmente.

Los resultados evidencian el cierre del primer diplomado el 5 de diciembre, con una deserción muy baja a pesar de las condiciones que la pandemia Covid-19 ocasionó en las diferentes personas de la ciudad, con material bibliográfico para las personas asistentes, un diálogo abierto, transparente y con altos niveles de comprensión técnica, jurídica y procedimental, tanto de la sociedad a las entidades de la alcaldía, como de las personas que trabajan en las entidades públicas hacia la ciudadanía.

La realimentación es un ejercicio que ha estado constante en el actuar de la entidad, en el punto de comprender que, a partir del proceso de formación de las sociedades, sus demandas así mismo se incrementan, se robustecen y se amplía o diversifica las perspectivas. Camilo Gómez, funcionario público, reflexiona entorno a:

nosotros como administración estamos haciendo la evaluación del ejercicio (...) nosotros tenemos que reaccionar a todos los insumos que hemos recibido y ver cuál será la segunda fase producto del diplomado. ¿cómo vamos nosotros a responder a todas las problemáticas planteadas por la comunidad? y sobre eso, pues ha surgido varias ideas que deberán ser debatidas como equipo por parte de la Secretaría y obviamente ya de manera transversal como administración, porque no únicamente venimos como Secretaría de Planeación, en esas problemáticas también intervienen inclusive control físico, que hace el control urbano, construcciones, también Secretaría de Gobierno, Secretaría Medio Ambiente. Entonces hay varios temas transversales, inclusive las funciones de vivienda que el municipio asume en la empresa Piedemonte. Entonces ya también nos corresponde a nosotros como Secretaría, (pues digamos que) hacer una retroalimentación del ejercicio, de manera transversal con otras dependencias y también ver cómo vamos nosotros a evolucionar en una segunda etapa de este ejercicio, pero ya a nivel de administración, no únicamente como Secretaría de Planeación. (Intervención Camilo Gómez, grupo focal, 2020).



### 5.3.5.3. Gobernanza

Jaime Bazurto, abogado de la Secretaría de Planeación, Dirección de Ordenamiento Territorial y adscrito al Área de Legalización de Asentamientos Humanos y apoyo a la titulación de baldíos, reconoce en esta acción un nuevo escenario de participación y diálogo entre la administración municipal y la comunidad, estableciendo que,

Dentro de esa alternativa, se analizó que la mejor manera de lograr un acceso con la comunidad es: primero capacitarse en aquello que sea susceptible de capacitar y una vez capacitada, brindarle herramientas para que sea la misma comunidad la que colabore armónicamente en el manejo de la ciudad. Ello pues obviamente en desarrollo de la adopción de las políticas públicas no sólo nacionales del Plan Nacional de Desarrollo, sino también de la política pública internacional con la nueva agenda urbana (Intervención Jaime Bazurto, grupo focal, 2020).

Este ejercicio de capacitación no es sólo alrededor de temas técnicos o normativos, sino en el reconocimiento en el cual la comunidad conociera cómo es Villavicencio, que lo compone a Villavicencio y cómo se puede hacer que las personas vivan de una mejor manera, tengan una mejor calidad de vida, y en ese proceso, las comunidades presentaban los casos reales, sus casos reales de vida, que permitían también a la administración comprender las posiciones y condiciones en las cuales se encuentran la población objetivo.

Este diálogo, tal y como se mencionó anteriormente, ha sido dinamizado por los aliados estratégicos, ESAP y PNUD, que de manera conjunta con la administración, aborda el problema de los asentamientos humanos desde una perspectiva diferente y encontró en la herramienta del diplomado Urbanismo Comunitario, una forma de empoderar a las

comunidades para que la iniciativa partiera de la misma comunidad, con la particularidad de que, al capacitar a los ciudadanos, ellos iban a comprender y a vislumbrar el panorama y sabrían qué se podría y que no se podría legalizar. Entonces la iniciativa se convierte realmente en un instrumento, una mediación, una unificación de lenguajes y objetivos entre la comunidad y las entidades públicas

Camilo Gómez concluye este ejercicio desde la dimensión de gobernanza como,

Nos ha resultado un instrumento muy útil para que la misma comunidad pueda saber cuál es su realidad y cuáles son las circunstancias que rodean a su asentamiento, ya sea para que continuemos con los procesos de legalización y formalizar el inicio de éstos, o también para que ellos puedan empezar a compartir esa información con sus vecinos, con sus compañeros de los asentamientos, para poder, digamos que difundir la información de manera correcta, pero con argumentos soportados desde la academia, no con los argumentos como los veníamos identificando, que eran las apreciaciones de la misma comunidad o de aquellas personas que tienen algún interés de por medio, quienes les vendían falsas, falsas expectativas. (Intervención Camilo Gómez, grupo focal, 2020).



*Ilustración 43. Mapa jerárquico Urbanismo Comunitario*

*Fuente: elaboración propia.*

La ponderación que tienen las dimensiones de la innovación pública en la iniciativa de Urbanismo Comunitario evidencia una mayor participación en creación de valor público, le sigue la dimensión de estructura y en un menor escalón la ponderación de la gobernanza. En el marco de la creación de valor público toma protagonismo la gestión del conocimiento, seguido por relaciones de eficacia y posteriormente de eficiencia. A

nivel de la dimensión de la estructura de la entidad, la capacidad institucional toma un papel protagónico desde el ejercicio de las redes institucionales, le sigue el componente de insumos articulado con el mismo ejercicio de la gestión del conocimiento externo con instituciones aliados como lo es la ESAP y el PNUD.

### 5.3.6. Metodología de sistematización

Las iniciativas de éxito fueron sistematizadas por medio del software NVivo 12 en el cual se organizó la siguiente codificación:

En él, se creó un archivo por cada iniciativa, se importaron las transcripciones de las entrevistas semiestructuradas y de los grupos focales y se segmentaron en los códigos correspondientes para su análisis posterior por parte del equipo de investigación. Como apoyos visuales se generaron las nubes de palabras por cada iniciativa y se crearon mapas de jerarquías que permitieran visualizar la frecuencia de uso de códigos, para así mismo ver qué partes del proceso representaron habilitadores a partir de las dimensiones, componentes y categorías estructuradas en el marco teórico.

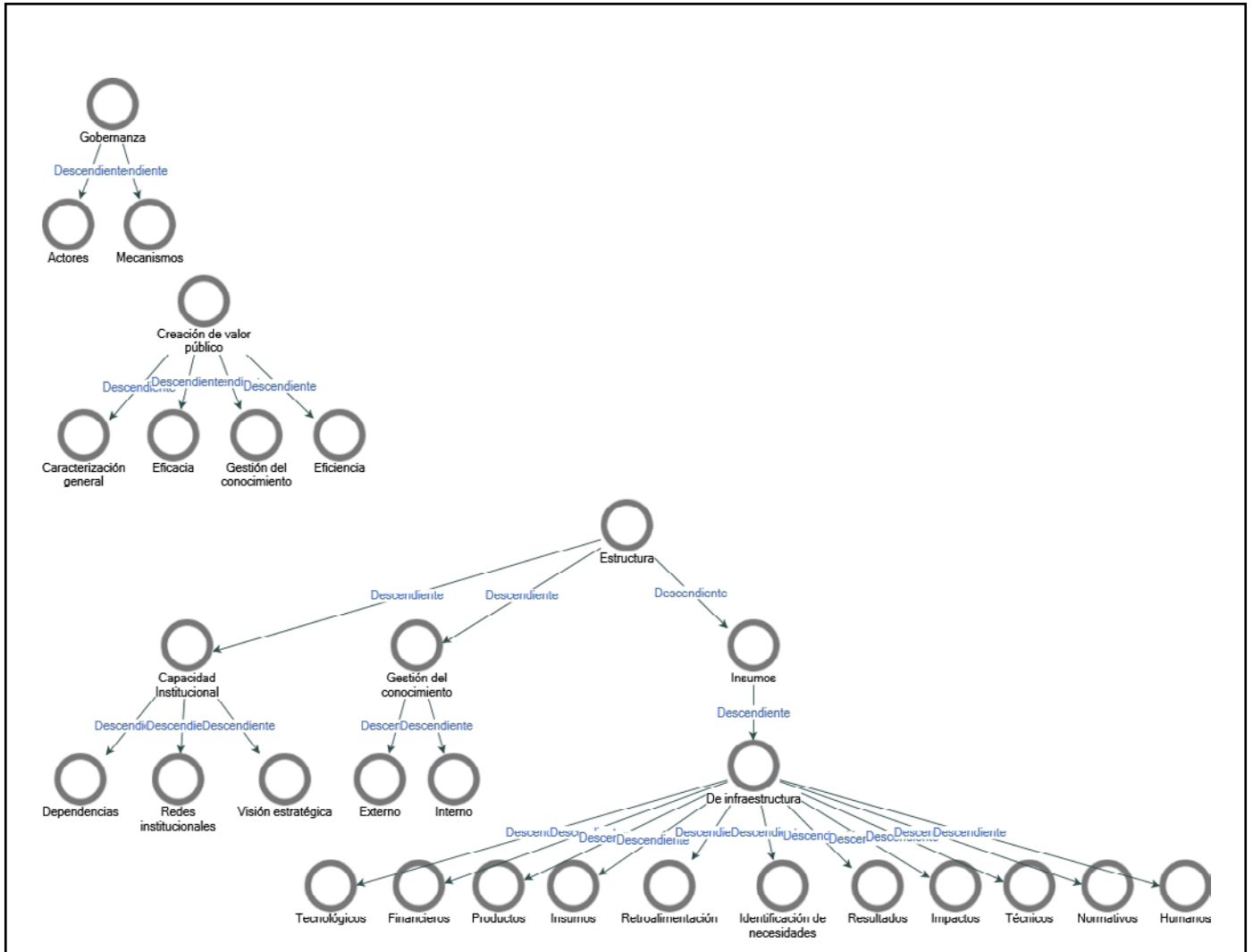


Ilustración 44. Codificación NVivo  
Fuente: elaboración propia

## 5.4 Mapa del ecosistema de innovación pública en la Región Central

Es de señalar que en Colombia los ecosistemas innovadores en términos de innovación empresarial e innovación científica y tecnológica se encuentran en proceso de consolidación, a pesar de la trayectoria, amplio reconocimiento social e institucional y del impulso que han recibido. Ejemplo de ello es la conformación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación - SNCTeI-, el cual, de acuerdo con la ley 1286 de 2009, es el encargado de “formular, orientar, dirigir, coordinar, ejecutar e implementar la política del Estado en la materia, en concordancia con los planes y programas de desarrollo”. Complementariamente, mediante Resolución 1473 de 2016 del entonces Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación se adopta la Política de Actores del SNCTeI.

Sin embargo, y aunque pueden sobreponerse en más de un ámbito, en el caso de los entornos favorables a la innovación pública su consolidación es aún incipiente y compleja, básicamente por lo nuevo del término y la falta de apropiación del mismo.

Conforme la definición sobre Ecosistema de Innovación en este documento aportada, la cual destaca la importancia del relacionamiento entre actores para la generación de entornos favorables a la promoción y desarrollo de la innovación mediante redes de conocimiento y cooperación; este apartado presenta una aproximación a un mapeo multinivel y multisectorial de los mismos.

El Ecosistema de Innovación Pública se edifica sobre el desarrollo de la sociedad del conocimiento, en la cual su uso intensivo junto con la información constituyen los insumos

para el diseño de estrategias para la atención a retos públicos. Es importante señalar que el conocimiento no es solamente de carácter científico y tecnológico, sino por el contrario muy diverso, dando lugar a la pluralidad de actores y su interrelación.

La diversidad y pluralidad de actores dinamiza el ecosistema, en cuanto cada uno de ellos tiene un objetivo o rol definido y cuenta con capacidades y recursos diversos, desde los cuales influyen en el desarrollo, difusión y uso de diferentes tipos de conocimiento e innovaciones. Así, su reconocimiento es fundamental para el direccionamiento de una acción colectiva organizada, focalizada en la resolución de retos públicos vinculados a contextos locales.

A continuación se describen las categorías de actores definidas previamente bajo el concepto de Quintuple Hélice de la Innovación, los cuales en un marco de prácticas interrelacionadas, actúan y participan en los procesos de innovación pública que en la región tienen lugar. El marco institucional de innovación pública en la región ya se ha presentado en la sección 4.1.2.3, por su parte el Anexo 1.6. presenta un listado de actores, conforme a las mismas.



*Ilustración 45. Estructura Ecosistema Regional de Innovación Pública  
Fuente: elaboración propia.*

### 5.4.1. Gobierno - Estado - Sector Público:

Esta categoría agrupa las instituciones que conforman el gobierno en su nivel regional, departamental y municipal, conforme los alcances del presente estudio. A su vez, en el marco de análisis de un ecosistema de innovación pública, recoge las instituciones de la Rama Ejecutiva así como los Organismos de Control.

A la Rama Ejecutiva le corresponde desarrollar, en forma coordinada, todas las actividades administrativas que están al servicio de los intereses generales de la comunidad para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, los cuales conforme el Artículo N° 2 de la Constitución Política Colombiana son:

“... servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo...”.

En este sentido, son las entidades de dicha rama del poder las llamadas, en primera instancia, al diseño de estrategias e iniciativas para dar respuesta a **retos públicos**, ya sea en el marco de programas y/o políticas que benefician a la ciudadanía, o de iniciativas que mejoren su gestión interna de cara a dichos desafíos.

A nivel territorial son las gobernaciones y las alcaldías las entidades llamadas a dar respuesta a problemas complejos, en sus respectivos niveles de implementación, mediante el diseño de políticas públicas. Así, en el marco del ecosistema de innovación pública y conforme su mandato, su rol es dotarse de instrumentos que garanticen eficiencia y eficacia en su gestión pública (Innovación en el Sector Público), además de propiciar el ejercicio de una gobernanza abierta, basada en principios participativos de carácter vinculante. Así, no se trata de imponer modelos participativos según el gobierno de turno, sino de ser parte del equipo y de colaborar con las mismas condiciones que el resto de actores

Por su parte, los Organismos de Control son aquellos con funciones relacionadas con el control disciplinario y fiscal a todos los órganos y ramas del poder, a su vez que la defensa del pueblo. En este sentido su rol al interior de este ecosistema se centra en asegurar que las entidades de la rama ejecutiva cumplan con el mandato previamente descrito, incentivar la eficiencia y la eficacia de las acciones en ese marco implementadas, así como vincular a los demás actores en las labores de vigilancia por ellos desempeñadas.

### 5.4.2. Academia:

Esta categoría equivale al Sistema Regional de Educación Superior. Agrupa especialmente a las Instituciones de Educación Superior de la Región de formación profesional y de investigación, sin desconocer las de formación técnica y tecnológica. Así mismo recalca la

importancia de los diferentes y complejos ámbitos que a su vez componen dichas instituciones, los cuales pueden vincularse de maneras diversas al ecosistema. Entre ellos: estudiantes, docentes, científicos, investigadores, laboratorios, centros de investigación, grupos de investigación, centros de extensión.

A través de sus funciones de docencia, investigación y extensión, la Academia fomenta y ejecuta actividades favorables a la innovación, innovación social y emprendimiento, en cuanto dotan de capacidades técnicas y conocimientos específicos a los otros actores del ecosistema.

Tal vez una de las características más relevantes de este actor es su capacidad para articularse y trabajar de manera mancomunada con otros actores del ecosistema, especialmente del sector privado, público o social. La academia tiene el potencial de convertirse en dinamizador del desarrollo regional, siempre y cuando logre una inserción y articulación profunda con un entorno que fomente y valore la innovación.

### 5.4.3. Sociedad Civil:

Esta categoría agrupa tal vez el centro de la innovación pública, en cuanto es el actor sobre el cual recaen las “dolencias” que se identifican como **retos públicos** y a su vez el principal actor que se debe involucrar al proceso de co-creación de alternativas para su solución, legitimando así un nuevo paradigma de gobernanza colaborativa y experimental. Así, en un escenario de innovación pública, la participación de la sociedad civil debe trascender los espacios democráticos asociados a las urnas y la elección popular de gobernantes, a espacios más deliberativos y vinculantes.

El rol de la sociedad civil en el ecosistema de innovación pública parte de su reconocimiento como actor y agente vital de desarrollo por derecho propio y como poseedora de oferta de valor, representada en propuestas y meto-

dologías que, a partir de sus capacidades y la comprensiones de los fenómenos territoriales que le impactan, redundan en la protección y la reivindicación de sus derechos.

En este sentido, la participación de la sociedad se soporta en las distintas formas de organización que la misma pueda alcanzar. Ante **retos públicos** diversos en su índole (v. gr. medio ambiente, salud, o educación), como en su escala (desde regionales a barriales y hasta zonales), las repuestas de organización de la sociedad civil ante los mismos puede resultar igualmente diversa. Así pues, entre muchas otras formas, la sociedad civil colombiana puede resultar asociada en torno a problemáticas de un entorno geográfico a través de Juntas de Acción Comunal, a problemáticas gremiales a través de Asociaciones, o a problemáticas étnicas o identitarias a través de Organizaciones de Base.

#### 5.4.4. Sector Privado:

Por definición, el sector privado agrupa el segmento de la economía que genera lucro a partir de la oferta sistemática de bienes y servicios en el mercado. Entre otros, el sector privado está compuesto por capital económico existente en las industrias, empresas, sus diversas formas asociación y agremiación, servicios bancarios, asociaciones profesionales y científicas, centros de desarrollo tecnológico y unidades empresariales. Esta hélice incluye el espíritu empresarial, productos, tecnología, dinero, etc

Las formas de articulación de este sector en el ecosistema de innovación pública, pueden llegar a ser tan diversas como el sector mismo, pero básicamente se basa en la dinamización del ecosistema a través del traslado de diversos recursos para el fin pretendido en el mismo.

Así, el sector privado puede ser partícipe mediante el producto o servicio en el que se especializa, el cual puede ser pretendido o de utilidad tanto en el diseño como en la

implementación de alternativas a **retos públicos**. Así mismo, mediante la Responsabilidad Social Empresarial, apoyan o adelantan de manera directa iniciativas de emprendimiento e innovación social e iniciativas para mitigar el impacto de sus operaciones en el territorio. Ambas redundan en el bienestar social.

#### 5.4.5. Organismos internacionales:

Esta categoría agrupa diversas agencias internacionales, ya sean Organismos Multilaterales o Agencias de Cooperación Internacional, las cuales a través de recursos, no solo financieros, brindan apoyo tanto a la gestión de las entidades públicas, como a programas de desarrollo adelantados por la sociedad civil en el marco de procesos de innovación social.

Finalmente, y aunque el presente estudio aborda un enfoque regional delimitado a la RAP-E, cabe destacar un actor del orden nacional que se espera siga tomado preponderancia en el impulso de la innovación pública. Dicho actor es el **Comité Nacional de Innovación Pública -CNIP-** el cual surge a mediados de 2019 con la intención de generar sostenibilidad, coordinar a las distintas instituciones públicas que contribuyen a la concreción de acciones asociadas al capítulo de “Innovación pública para un país moderno”, consagrada en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, y hacer un seguimiento efectivo de los compromisos derivados de dicha estrategia.

Al respecto, dicho documento consigna múltiples acciones a cargo de diferentes entidades gubernamentales del orden nacional, las cuales conforman el CNIP, y se listan en el **Anexo 1.6.** Los miembros del Comité suscribieron un manifiesto en el que se definió como propósito del CNIP “*Posicionar la innovación pública en la agenda estatal como medio para optimizar la satisfacción ciudadana, la eficiencia, el impacto y la apertura de iniciativas que responden a retos públicos (generar valor público)*”.

Así mismo, se establecieron tres ejes transversales, a saber: 1) Coordinar los equipos, programas, instrumentos y servicios de innovación pública del sector público. 2) Monitorear el avance de las iniciativas de innovación pública establecidas en el PND 2018 –2022. 3) Tomar decisiones para el aprovechamiento de oportunidades y la resolución de retos de las entidades participantes. En agosto de 2020 se anexaron 9 entidades territoriales al CNIP, para un total de 18 entidades.





# 06 Conclusiones



El presente documento recopila información en torno a las barreras y habilitadores a la innovación pública en la región central, la cual se delimita geográficamente y administrativamente por el alcance de la Región Administrativa y de Planeación Especial Región Central —RAP-E Región Central—, la cual se integra por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Huila, Meta, Tolima y Bogotá D. C. Este estudio se desarrolló en tres fases, una fase inicial de delimitación conceptual y construcción de categorías analíticas, a partir de las cuales se estructuraron un par de instrumentos de captura de información, uno para entidades públicas y otro para servidores y servidoras públicas, cuya aplicación constituye la segunda fase. La fase final se centró en la selección, análisis y sistematización de casos de éxito de iniciativas de innovación pública que permita identificar los habilitadores que hacen posible la realización y el éxito de las iniciativas en la región. A continuación, se esbozan las conclusiones a las cuales llega el equipo de trabajo consultor alrededor del ejercicio realizado.

La innovación pública se definió como “el proceso mediante el cual actores gubernamentales y no gubernamentales co-crean alternativas para la superación de retos públicos y la generación de valor público”. Dicho proceso se integra por tres

dimensiones (estructura de la entidad pública, la creación de valor público y gobernanza), las cuales a su vez integran ocho componentes, y estos últimos abarcan 17 categorías. De esta manera, se explicita en el estudio la diferencia entre innovación pública de innovación social y de innovación en el sector público, sin embargo se identifica los puntos de encuentro y complementariedad entre los mismos.

A partir de este ejercicio de análisis de información tanto cuantitativa como cualitativa, se identificaron los siguientes elementos:

En primer lugar, la dimensión “estructura de la entidad pública” es una condición necesaria para el inicio de cualquier iniciativa, proceso, proyecto y/o programa de innovación pública, puesto que allí se gesta la iniciativa, se adecuan las gestiones e insumos requeridos para su óptimo desarrollo, brindando a la entidad la capacidad de adelantar los procesos de gestión de comunicación tanto internamente en la entidad como con los demás actores relevantes del proceso. Sin embargo, en el avance de las siguientes fases de la cadena de valor las demás dimensiones deben tomar relevancia o mayor participación para garantizar sostenibilidad de los procesos y/o iniciativas de innovación pública, forjando articulaciones de trabajo alrededor de tejidos sociales y/o generación de trabajo en redes.

Segundo, al partir que la primera conclusión identifica la dimensión de estructura como la preponderante en la gestación de iniciativas, procesos, proyectos y/o programas de innovación pública, ésta a su vez tiene un elemento que resalta, y es que la entidad reconozca en su visión estratégica la innovación pública como herramienta o medio para la resolución de retos públicos. Esto significa que, si la entidad pública plantea una visión estratégica desde y para la innovación pública, se garantiza que otras categorías como *dependencia y redes institucionales* se conviertan en condiciones habilitadoras.

Tercero, referente a la dimensión de creación de valor, los ejercicios estadísticos infieren que la gestión que están llevando algunas entidades públicas no está satisfaciendo las necesidades de la comunidad, sociedad civil y/o población objetivo, lo que es causa de las barreras identificadas al interior de la dimensión de gobernanza, relacionadas con, *Ausencia de mecanismos de convocatoria a actores no gubernamentales, Ausencia de mecanismos de participación ciudadana, Baja participación de actores no gubernamentales, Falta de representatividad de la ciudadanía en las iniciativas de innovación pública, Participación poco cualificada de la ciudadanía y Poca capacidad de incidencia de la ciudadanía en todas las fases de la cadena de valor en iniciativas de innovación pública: diagnósticos, formulación, ejecución, reflexión, replicabilidad*. Mientras la participación de la ciudadanía no cumpla estándares en los diversos aspectos mencionados, la satisfacción será mínima o nula ante los servicios y productos brindados por el Estado, es decir, no hay o será mínimo el valor público creado. Esto quiere decir, la ponderación y/o incidencia de creación de valor público depende directamente del nivel de incidencia de la dimensión de gobernanza en las iniciativas, procesos, proyectos y/o programas de innovación pública.

Cuarto, el componente de gestión del conocimiento es un componente que se encuentra en dimensiones simultáneamente, en la dimensión de estructura y en la dimensión de creación de valor público, puesto que es el eje de articulación entre la capacidad institucional y los insumos puestos en función de iniciativas de innovación pública con el nivel de eficiencia y eficacia que se plantee alcanzar. En este sentido, la gestión del conocimiento es un componente esencial para pasar de la experimentación a la toma de decisiones basadas en la evidencia, esto en el marco de procesos rigurosos de memoria institucional y con ello vincular la innovación pública a procesos planificados, sin que esto signifique aislarlos de características propias como la iteración. Es decir, mientras las entidades no fortalezcan la gestión del conocimiento, la innovación pública no pasará de ser pilotos aislados sin conexión, articulación y sostenibilidad.

Finalmente, la quinta conclusión a la que llega el estudio es que, a nivel general, se evidencia la ausencia de un marco normativo para la innovación pública en Colombia, y por ende, en la región central. Los procesos, proyectos, programas e iniciativas de innovación pública en Colombia sólo se pueden hacer vía políticas públicas, pero en el marco de las estructuras duras del Estado, es decir, a nivel organizacional de las entidades públicas, principalmente de las de niveles territoriales, las estructuras organizativas, jerárquicas y normativas son rígidas al punto que, al hoy, la principal barrera a la innovación pública en la región central la constituye la propia estructura de las entidades públicas. El estudio concluye que las estructuras de las entidades territoriales son demasiado rígidas para que procesos de innovación pública tengan lugar desde allí.

# 07

## Recomendaciones

---



### 7.1 Recomendaciones generales

---

A partir de la investigación desarrollada, se recomiendan las siguientes acciones con miras al fortalecimiento de la innovación pública en la Región Central:

#### 7.1.1. Incorporar la innovación pública a la dimensión de estructura

En este momento, la innovación pública es un concepto relativamente nuevo, pues su aparición se da en el marco del último Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Por tal motivo, en muchas entidades aún no se incorpora este proceso de un modo orgánico a las actividades que desarrolla el sector público. Es fundamental que la innovación pública se incorpore desde la capacidad institucional en la visión estratégica, en las dependencias, en las proyecciones sobre los espacios de articulación interinstitucional; desde los insumos, en la cualificación de los recursos humanos disponibles para impulsar procesos, en la adaptación normativa para que las leyes, decretos y demás no sean un impedimento para fortalecer iniciativas innovadoras a la hora de resolver retos públicos, en el mejoramiento de los sistemas de información de la entidad, y en general, todos

los aspectos que comprenden esta dimensión y que pueden brindar estabilidad y sostén a las iniciativas.

Así pues, se propone la creación de un programa que facilite la edificación del Ecosistema de innovación pública a partir de la articulación interinstitucional y de la intervención directa en la dimensión de estructura, es decir, de la intervención en la gestión pública a través del apoyo técnico en el diseño de la visión estratégica de las entidades, del fortalecimiento organizacional a partir de la creación de dependencias en las instituciones encargadas de dinamizar de un modo especializado estos procesos, de apoyo para la búsqueda y asignación de insumos exclusivos para iniciativas de innovación y escenarios de experimentación, y sobre todo, de mecanismos que faciliten y estandaricen la gestión de la información de modo tal que favorezcan procesos de innovación pública desde las instituciones y desde la sociedad civil. Al respecto, el ya conformado **Comité Nacional de Innovación Pública -CNIP-**, debe propender por el establecimiento de mecanismos de

articulación y cooperación interinstitucional en entidades públicas del territorio nacional, desde la pluralidad de actores que agrupa. Si bien este Comité ha operado por algo más de un año, es necesario que su estructura se amplíe a los niveles territoriales, y dé lugar a equipos departamentales y municipales para participar de manera activa y vinculante. El Modelo de Seguimiento y Evaluación a la Gestión de los Equipos de Innovación en Instituciones del Sector Público tiene como punto de partida la existencia de estos equipos en las entidades, y lo cierto, es que tras la aplicación del Indicador de Barreras y Habilitadores a la Innovación Pública se evidenció que la mayoría de instituciones no cuentan con dicho equipo. En este sentido, es urgente la creación de una estrategia que materialice estas redes para aplicar todo el acumulado técnico que se ha ido desarrollando. Por su parte el DNP, en cabeza del EiP, debe desplegar una estrategia de posicionamiento de la innovación pública en las entidades. Se sugiere que dicha estrategia sea desde la práctica, desde la ejecución de un escenario de experimentación con los líderes de entidades a niveles departamentales y municipales para que éstos se relacionen directamente con el proceso de innovación y busquen estrategias de agenciamiento que se adapten a su entidad y a los territorios que administran. Adicionalmente se propone complementar los escenarios de experimentación con una estrategia comunicativa, en donde las entidades reciban información - cartillas, videos, infografías - que facilite la aprehensión del concepto y la familiarización con el mismo. Este relacionamiento se debe realizar de manera directa con las entidades, deseablemente a través de enlaces al interior de las mismas - servidores y servidoras o dependencias- , que de una u otra manera garanticen la eficiencia y efectividad de todas las iniciativas promovidas. A su vez, ha de ser fundamental el seguimiento

y monitoreo de este proceso mediante la generación de datos e información que permita identificar posibilidades de mejora y por consiguiente oriente la toma de decisiones.

Un elemento fundamental en la estrategia a desplegar ha de ser el enfoque territorial del mismo, mediante el cual se garantice el reconocimiento de las particularidades de cada uno de los contextos de aplicabilidad del ejercicio, partiendo de las capacidades y recurso diferenciados, actores diversos y con distintos roles, así como el tipo de retos públicos a atender.

El **Comité Nacional de Innovación Pública -CNIP-**, desde la pluralidad de actores que agrupa, puede propiciar y mantener un diálogo constante entre los mismos. Estas acciones redundan en el fortalecimiento de la cooperación entre entidades y la operancia del principio de colaboración entre las mismas, los cuales son determinantes en la consolidación de estrategias tendientes a robustecer la innovación pública en el país.

### 7.1.2. Potenciar escenarios de experimentación para el fortalecimiento del desarrollo de la cadena de valor

Los escenarios de experimentación son la primera fase de implementación de las iniciativas de innovación pública. Si no existen recursos técnicos, financieros y humanos adecuados para ejecutar pilotos, laboratorios y pruebas, difícilmente existirá la posibilidad de extraer información suficiente para la toma de decisiones basada en evidencia, y para identificar alternativas de resolución de retos públicos por medio de un adecuado flujo entre insumos, productos e impactos que permita la atención eficiente y eficaz de las necesidades de la ciudadanía.

Ahora bien, los escenarios de experimentación deben ser trazados del modo más cercano

posible a los futuros escenarios de réplica, por lo cual, se sobreentiende que la experimentación tiene un fuerte componente local. La innovación pública es una estrategia que no puede operar sin territorialización, por lo que si bien la planeación y el apoyo técnico se puede brindar desde escenarios político-administrativamente más amplios; la identificación de necesidades y la experimentación deben estar lo más localizados posible para ampliar el margen de éxito y fortalecer con información adecuada la toma de decisiones basada en evidencia.

En este sentido, el fortalecimiento de los escenarios de experimentación es un paso fundamental para robustecer la innovación pública en la región central, por ende, el ejercicio incluye el fortalecimiento, promoción y difusión de los laboratorios regionales de innovación pública como escenarios de co-creación, experimentación y articulación interinstitucional. El accionar va en vía de fortalecer las entidades públicas en el marco de capacidad institucional de manera articulada a los laboratorios regionales de innovación pública para una acción en el marco de redes institucionales que propicien tanto la experimentación, como cada fase de la innovación pública (identificación de necesidades, prototipado, experimentación, retroalimentación y réplica). La cadena de valor se ve fortalecida gracias a la captura, sistematización y análisis de la información que se da en este proceso, así como en la disposición de insumos y productos con un enfoque centrado en las necesidades de la ciudadanía.

### 7.1.3. Fortalecer los procesos de gestión del conocimiento

La gestión del conocimiento es un componente clave tanto en la dimensión de estructura como en la creación de valor público, dado que en la innovación pública es fundamental que la información se encuentre disponible

para todos los actores involucrados en el proceso. En este sentido, se recomienda que las entidades mantengan un flujo constante y ordenado de la información interna así como que dispongan dicha información para la ciudadanía. Adicionalmente, es importante que la identificación de las necesidades y la retroalimentación se lleven a cabo de un modo riguroso, cercano a los beneficiarios de la iniciativa y guardando la mayor cantidad posible de memoria institucional dado que son insumos para la toma de decisiones basada en evidencia.

Frente a esto, se recomienda orientar las acciones bajo tres lineamientos diferentes.

Primero, establecer una estrategia política pedagógica alrededor de la innovación pública enmarcado en tres escenarios diferenciados: un escenario de reconocimiento y fortalecimiento de capacidades para la sociedad civil, un escenario de generación de habilidades para servidores y servidoras públicas para liderar iniciativas de innovación pública y finalmente, un escenario de reconocimiento de retos y creación de oportunidades a partir de iniciativas de innovación pública para el sector productivo. La ambientación de la propuesta metodológica debe acompañarse de formatos amigables, tanto virtuales como presenciales, leyendo las realidades, necesidades y retos públicos de cada región y de cada actor de manera diferenciada. El reto que debe asumir la estrategia político-pedagógica es el empoderamiento de los diferentes actores para el agenciamiento de roles y posiciones en el marco de iniciativas de innovación pública, y con ello, posicionar tres elementos en cada uno de los escenarios: la cadena de valor como método de generación de valor público, la gestión del conocimiento como mecanismo articulador en cada fase del proceso o iniciativa y el reconocimiento y fortalecimiento de los espacios interinstitucionales tanto a nivel local

como nacional como medio de interlocución y desenvolvimiento de las fases de co-creación de la innovación pública.

Segundo, desarrollo de iniciativas que promuevan la gestión del conocimiento en el marco de la dimensión estructura a través de iniciativas y proyectos de innovación en el sector público, con acciones relacionadas al fortalecimiento de espacios de información ampliada pero segura articulada a procesos regulatorios sandbox, gobierno abierto y ejercicios de socialización y sensibilización de la información que genera las entidades públicas según las condiciones de acceso de cada territorio.

Tercero, propiciar espacios de sensibilización, articulado a la estrategia política pedagógica, que fortalezca la gestión del conocimiento al interior de procesos de la sociedad civil y de actores del sector privado, en el cual, en el marco de iniciativas de innovación social, se articulen procesos de sistematización, socialización y difusión del conocimiento que permitan retroalimentar ejercicios de innovación pública. Este ejercicio debe contar con un acompañamiento integral a los procesos sociales locales y regionales, con material didáctico para la etapa de sensibilización, y con los medios requeridos para su consecución. (digitales, plataformas, espacios seguros para el almacenamiento y difusión del conocimiento, entre otros).

#### 7.1.4. Fortalecer los mecanismos de participación

En esencia, la innovación pública se caracteriza por la co-creación de alternativas a retos públicos entre actores diversos. En este sentido, es pertinente y necesario que desde los niveles territoriales de gestión de la política pública se generen mecanismos e incentivos suficientes para que actores diversos busquen enrolarse en estos procesos, de tal forma que, se garanticen niveles representativos de la participación.

Así mismo se debe evaluar la participación en cantidad y calidad, en el cual, para garantizar procesos acordes a las realidades territoriales, se deben generar procesos de formación y capacitación previos a las fases de identificación de necesidades, reflexión e ideación para garantizar una participación con niveles de empoderamiento comunitario, social y técnico que garantice un nivel de incidencia, representatividad y participación activa por parte de los actores no gubernamentales.

En este sentido, las acciones se enmarcan dentro de la estrategia político - pedagógica descrita en la recomendación 7.1.3., donde se promuevan habilidades y capacidades para la lectura de información que brindan las entidades públicas, análisis de roles, posiciones y acciones posibles de desarrollar en el marco de cada iniciativa pública, sensibilización del carácter del valor público generado en iniciativas de innovación pública y apropiación de los resultados e impactos generados. Así mismo, se deben establecer acciones interinstitucionales que gestionen acciones participativas por parte de la sociedad civil y el sector privado, en el cual, los espacios físicos y virtuales de las entidades públicas se conviertan en habilitadores de canales de acceso y participación de una manera amplia, plural, diversa, incluyente y con enfoque diferencial según el reto a asumir (enfoque territorial, de género, víctimas, de capacidades diferenciales, etario, étnico, etc.).

# 7.2 Seguimiento a barreras a la innovación pública mediante otros mecanismos/estudios

## 7.2.1. El Índice Departamental de Innovación (IDIC)

Desde 2016, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) desarrolla, a través del **Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC)** un análisis de la dinámica de innovación a nivel departamental. Este indicador mide comparativamente las capacidades y condiciones sistémicas para la innovación en los departamentos del país e identifica las asimetrías entre los departamentos mediante la identificación de sus fortalezas y oportunidades de mejora.

El IDIC resulta de una adaptación a las realidades nacionales de la metodología del **Global Innovation Index (GII)**, desarrollado por la Universidad de Cornell, la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (WIPO) y la Escuela de Negocios INSEAD.

El IDIC es un conjunto de índices que resultan del análisis estadístico de 80 indicadores de la capacidad y los resultados de innovación de los departamentos. Se compone de **siete pilares**, cada uno de ellos divididos en tres subpilares, los cuales agrupan a su vez indicadores tanto simples como compuestos.

En cuanto a los pilares, estos se dividen en dos grupos. El primero hace referencia a los “insumos” de la innovación y agrupa **cinco pilares**. Los otros **dos** hacen referencia a los “resultados” de la misma. A partir del promedio simple de los subpilares se calcula el valor de cada uno de ellos. A su vez, el promedio simple de los pilares de cada categoría, se estiman dos subíndices, uno de “insumos” y otro de

“resultados”. Del promedio simple de estos dos subíndices se obtiene el puntaje global del IDIC.

La distinción entre dos categorías de pilares, permite la realización de un interesante ejercicio, el cual es la estimación de una *Razón de Eficiencia en Innovación*. Esta se calcula a partir de la razón entre el subíndice de resultados y el subíndice de insumos, lo que permite inferir cuánta innovación se produce a partir de los elementos presentes en los sistemas de innovación regionales (DNP, 2019b).

A continuación se presentan los Pilares y Subpilares contemplados que el IDIC recoge, donde los cinco primeros son los de “insumos” y los dos últimos son los de “resultados”:

1. **Instituciones**
  1. Entorno político
  2. Entorno regulatorio
  3. Ambiente de negocios
2. **Capital humano e investigación**
  1. Educación secundaria y media
  2. Educación superior
  3. Investigación y desarrollo
3. **Infraestructura**
  1. TIC
  2. Infraestructura general
  3. Sostenibilidad ambiental
4. **Sofisticación de los Mercados**
  1. Crédito
  2. Capacidades de inversión
  3. Comercio y competencia
5. **Sofisticación de Negocios**
  1. Trabajadores de conocimiento
  2. Enlaces de innovación
  3. Absorción del conocimiento



## 6. Producción de Conocimiento y Tecnología

1. Creación de conocimiento
2. Impacto del conocimiento
3. Difusión de conocimiento

## 7. Producción Creativa

1. Bienes intangibles
2. Bienes y servicios creativos
3. Creatividad en línea

A continuación, se presentan los resultados de los Departamentos de la RAP-E en el último reporte del IDIC correspondiente al 2019.

Departamento	Posición Ranking	Puntaje	Categoría desempeño
Bogotá y Cundinamarca	I.º	69,92	Alto
Boyacá	II.º	34,02	Medio
Meta	IV.º	30,58	Medio
Tolima	V.º	29,18	Medio
Huila	VI.º	27,91	Medio Bajo

Tabla 16. Resultados Departamentales IDIC 2019.

Fuente: elaboración propia.

Algunos de los indicadores por el IDIC abordados que de una u otra manera pueden contribuir con el seguimiento a avances en innovación pública son los siguientes:

- INS-112 Índice de efectividad del gobierno (0-100)
- CHI-221 Tasa de cobertura en educación superior
- CHI-231 Número de investigadores por millón de habitantes
- CHI-234 Intensidad del gasto empresarial en I+D (Porcentaje)
- INF-311 Acceso a las TIC (0-100)
- INF-312 Uso de las TIC (0-100)
- INF-314 Gobierno digital
- SOFM-433 Sofisticación del aparato productivo
- SOFN-511 Empleo intensivo en conocimiento (%)
- SOFN-521 Empresas que cooperan

en actividades de innovación con organizaciones del conocimiento (%)

- PCT-611 Solicitudes de patentes por millón de habitantes

## 7.2.2. Encuesta sobre ambiente y desempeño institucional nacional -EDI-

La Encuesta sobre ambiente y desempeño institucional nacional -EDI- es desarrollada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas la cual está dirigida a las y los servidores públicos de entidades del orden nacional. Indaga sobre su percepción en aspectos relacionados con el ambiente y el desempeño en las entidades en las cuales prestan sus servicios, como una aproximación para la medición del desarrollo institucional en el país. Esta es un instrumento estandarizado para todas las entidades participantes de preguntas cerradas, donde la mayoría de ellas indagan por el acuerdo o desacuerdo frente a determinadas afirmaciones.

Los temas de estudio que aborda se presentan a continuación:

1. **Ambiente laboral**
  - a. Entorno de trabajo
  - b. Expectativas laborales
  - c. Motivaciones para permanecer en la entidad
  - d. Vinculación de personal
2. **Administración de recursos**
  - a. Suficiencia de recursos, implementos y espacios de trabajo
  - b. Uso de tecnología y datos
3. **Prevención de prácticas irregular**
  - a. Cultura de la legalidad
  - b. Actitud frente a la denuncia de prácticas irregulares
4. **Rendición de cuentas**
  - a. Conocimiento/ Participación en acciones de rendición de cuentas
5. **Servicio al ciudadano**
  - a. Mejoramiento del desempeño de la

- entidad
- b. Evaluación de la gestión institucional
- c. Canales atención

A continuación, se presentan algunas de las preguntas del EDI, que, de una u otra manera, pueden contribuir con el seguimiento a avances en innovación pública:

- C1. Durante los últimos doce meses su entidad...:
  - ◊ Promovió programas de formación y capacitación para todos las y los servidores.
- C2. Pensando en las y los directivos de su entidad, ¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con cada una de las siguientes afirmaciones?
  - ◊ Tienen una visión clara sobre el futuro de la entidad
  - ◊ Promovieron estrategias de innovación en la entidad
- C5. Pensando en las actividades que realiza en su trabajo, ¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con las siguientes afirmaciones?
  - ◊ Estimularon mi capacidad de innovación
- D1. Durante los últimos doce meses, en su entidad...:
  - ◊ Las tecnologías de información y comunicación de su entidad fueron adecuadas para las tareas encomendadas
  - ◊ Los espacios de trabajo fueron suficientes para desempeñar las labores asignadas
- D2. Para desempeñar sus funciones, en su trabajo actual utiliza ...
  - ◊ Un computador de escritorio
  - ◊ Un computador portátil
  - ◊ Una tableta
  - ◊ Un teléfono inteligente
- D4. ¿Cree usted que su entidad fomenta las habilidades computacionales que necesita para realizar su trabajo actual?
  - ◊ Obtención y almacenamiento de datos
  - ◊ Análisis de datos para obtener información
  - ◊ Búsqueda de oportunidades para acceder a nuevas fuentes de datos.
  - ◊ Facilitar el flujo de datos al interior de la entidad
  - ◊ Generación de políticas de transparencia y manejo de datos de los ciudadanos.
  - ◊ Garantizar la seguridad de sus datos
- D7. ¿Qué tan relevante es actualmente el uso y análisis de datos para su entidad?
- D8. Durante los últimos doce meses su entidad ha realizado las siguientes actividades relacionadas con la gestión de sus activos de datos
  - ◊ Obtención y almacenamiento de datos
  - ◊ Análisis de datos para obtener información
  - ◊ Búsqueda de oportunidades para acceder a nuevas fuentes de datos.
  - ◊ Facilitar el flujo de datos al interior de la entidad
  - ◊ Generación de políticas de transparencia y manejo de datos de los ciudadanos.
  - ◊ Garantizar la seguridad de sus datos
- E1. ¿Su entidad cuenta con algún sistema para evaluar el desempeño de sus servidores/as?
- H6. En los últimos doce meses, en la entidad...:
  - ◊ La ciudadanía está satisfecha con los servicios y productos de la entidad
- H7. Durante los últimos doce meses, para la evaluación de la gestión institucional, ¿qué tanto ha tenido en cuenta la entidad, los siguientes aspectos?
  - ◊ Los resultados alcanzados en la vigencia anterior
  - ◊ La satisfacción de la ciudadanía con la atención recibida
  - ◊ El resultado de la evaluación de desempeño de los servidores en la organización
  - ◊ Resultados de auditorías internas o externas
  - ◊ Los resultados de la evaluación ciudadana en ejercicios de rendición de cuentas

### 7.2.3. Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión -Furag-

A través del Decreto 2482 DE 2012 se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión. En este se estipula la adopción del Modelo Integrado de Planeación y Gestión como instrumento de articulación y reporte de la planeación -MIPG-. El Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión -Furag- es la herramienta mediante la cual, el MIPG, captura, monitorea y evalúa los avances sectoriales e institucionales en la implementación de las políticas de desarrollo administrativo. De este se desprende la medición, que bajo esta estructura se hace, de la gestión y desempeño de las entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial.

Los contenidos de los formularios varían y están diseñados para que solo se desplieguen preguntas que le aplican a la entidad de acuerdo con las disposiciones propias que rigen a cada una de las políticas de gestión y desempeño.

# 08 Referencias bibliográficas



- Arnkil, R., A. Järvensivu, P. Koski, y T. Piirainen. 2010. "Exploring the Quadruple Helix Report of Quadruple Helix Research For the CLIQ Project." *Työraportteja* 85.
- Baker, F. 1985. *Book Review : Item Response Theory: Principles and Applications*. Vol. 9.
- Bason, C. 2010. *Leading Public Sector Innovation: Co-Creating for a Better Society*.
- Bason, C. 2013. *Design-Led Innovation in Government*", *Social Innovation Review*.
- Bittencourt, B. A., y P. S. Figueiró. 2019. "A Criação de Valor Compartilhado Com Base Em Um Ecossistema de Inovação." *Cadernos EBAPE*. 17(4):1002–15.
- Bloch, C. 2011. *Measuring Public Innovation in the Nordic Countries (MEPIN)*.
- Bloch, C., L. Lassen, T. Norm, y T. Bundgaard. 2009. *Public Sector Innovation Index-A Diagnostic Tool for Measuring Innovative Performance and Capability in Public Sector Organisations*.
- Cabrero, E., D. Arellano, y M. L. Amaya. 2003. "Cambio en Organizaciones Gubernamentales: Innovación y Complejidad." Pp. 139–72 in *Reformando al Gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*.
- Camargo, J., F. Contreras, y Y. Jiménez. 2017. "Estado Del Arte de La Innovación Social: Una Mirada a La Perspectiva de Europa y Latinoamérica." *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 563-587.
- Campo, E. 2020. "Estadística Descriptiva Multivariada."
- Casal, J., y E. Mateo. 2003. "Tipos de Muestreo." *Lancet* 3–7. doi: 10.1016/0140-6736(92)90193-7.
- Choi, Y., y A. Asilkalkan. 2019. "R Packages for Item Response Theory Analysis: Descriptions and Features." *Measurement* 17(3):168–75. doi: 10.1080/15366367.2019.1586404.
- Constitución Política de Colombia. 1991. "Constitución Política de Colombia."
- Cortada de Kohan, N. 2004. "Teoría de Respuesta Al Ítem: Supuestos Básicos." 4(1):95–110. doi: 10.35670/1667-4545.v4.n1.600.
- DANE. 2018. *Censo Nacional de Población y Vivienda*.
- DANE. 2018. "Índice de Pobreza Multidimensional." *Censo Nacional de*

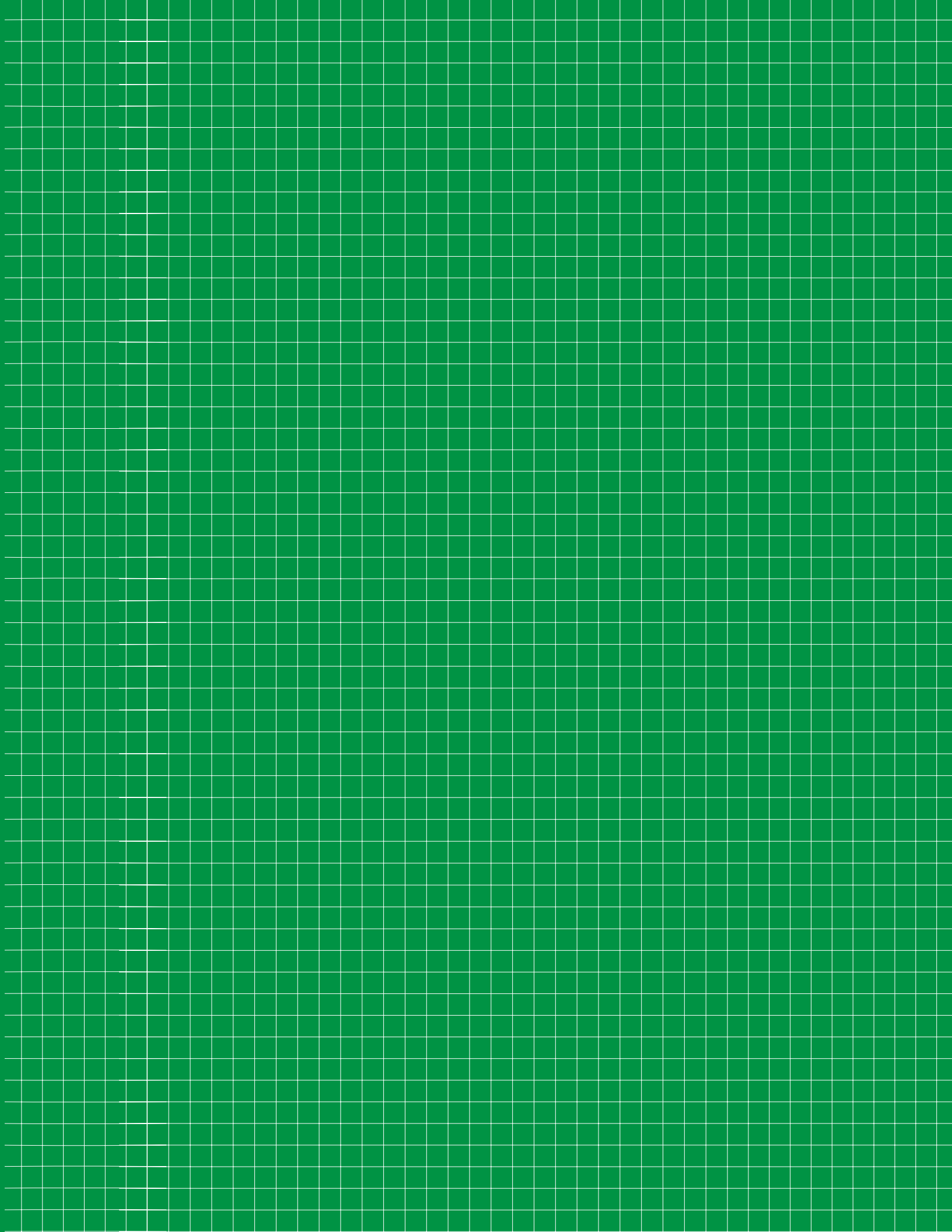
- Población y Vivienda 2018-*.  
DANE. 2020. “Cuentas Nacionales Departamentales: PIB Por Departamento.” *Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas*. Recuperado Octubre 8, 2020 (<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>).
- DAFP. 2020a. Premio Nacional de Alta Gerencia. Resultados versión 2020. *Departamento Administrativo de La Función Pública*.
- Di Méo, G. 1998. *Geografía Social y Territorios*. Nathan. Paris.
- Distrito Capital. 2018. *Guía Para El Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas*.
- DNP. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos - Tomo I*. Bogotá D.C.
- DNP. 2011. *Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad Para Todos*. Bogotá D.C.
- DNP. 2015. *Bases Del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos Por Un Nuevo País*. Bogotá D.C.
- DNP. 2019. *Modelo Integrado de Planeación y Gestión - Marco General*. edited by Presidencia de la República. Bogotá D.C.
- DNP. 2019a. *Diagnóstico del ecosistema de innovación pública colombiano y recomendaciones para potenciar la estrategia de innovación pública de Colombia*.
- DNP. 2019b. *Índice Departamental de Innovación para Colombia - IDIC 2019*.
- DNP. 2020. “Mapeo de Iniciativas de Innovación Pública. Documento de Análisis de Información.”
- Escobar, J. F., M. F. Cárdenas, and I. B. Bedoya. 2017. “De Los Sistemas a Los Ecosistemas de Innovación.” *Revista Espacios* 34(38).
- Gámez, C; 2004. *Diseño Construcción y Validación de Un Instrumento que Evalúa Clima Organizacional En Empresas Colombianas Desde La Teoría de Respuesta Al Ítem*. Vol. II.
- Girouard, J., and C. Sirianni. 2014. *Varieties of Civic Innovation: Deliberative, Collaborative, Network, and Narrative Approaches*. Vanderbilt University Press.
- Gobierno Nacional. 1994. “Ley 152 de 1994.” *Por La Cual Se Establece La Ley Orgánica Del Plan de Desarrollo*. Recuperado October 8, 2020 (<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>).
- Gobierno Nacional. 2011. “Ley 1454 de 2011.” *Por La Cual Se Dictan Normas Orgánicas Sobre Ordenamiento Territorial y Se Modifican Otras Disposiciones*. Recuperado Octubre 8, 2020 ([http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1454\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html)).
- Gobierno Nacional. 2012. Decreto 2482 de 2012. *Por El Cual Se Establecen Los Lineamientos Generales Para La Integración de La Planeación y La Gestión*. Recuperado Diciembre 7, 2020 (<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=50803>).
- Heijs, J., M. Martínez, T. Baumert, y M. B. Blanco. 2002. “Los Sistemas Regionales de Innovación En España: Una Tipología Basada En Indicadores Económicos e Institucionales.” *Economía Industrial*, 347:15–32.

- Jackson, D. J. 2011. "What Is an Innovation Ecosystem." *National Science Foundation* 1(2).
- Kao, J. 2007. *Innovation Nation: How America Is Losing Its Innovation Edge, Why It Matters, and What We Can Do to Get It Back*. Simon and.
- Klijn, E., y J. Koppejan. 2016. *Governance Networks in the Public Sector*.
- Laboratorio de Gobierno Chile. 2020. "Documento Metodológico Del Índice de Innovación Pública."
- Lê, S., and François J. 2013. *Análisis de Datos Con R*. Primera, 2.
- Luna, A., y A. Unceta. 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* 36:123–38.
- Lundvall, B. 1992. *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. edited by P. Publishers.
- Mariñez Navarro, F. 2017. "Innovación Pública En América Latina: Conceptos, Experiencias Exitosas, Desafíos y Obstáculos." *Revista de Gestión Pública* 6(1):5–18.
- Mariñez-Navarro, F. M. 2015. *Innovación Pública: Para qué Funcionarios Públicos y Ciudadanos Actúen Con Saberes Cívicos*. Editorial.
- Mondragón, A. 2002. "¿Qué son los indicadores?" *Revista de Información y Análisis* (19):52–58.
- Montero, J. C. 2017. "Innovación Pública Para La Seguridad: El Caso Nuevo León, México." *Revista de Gestión Pública*, 6(III–144).
- Moore, M., and J. Hartley. 2008. "Innovation in Governance." *Public Management Review* 10(1):3–20.
- Muñiz, J. 2010. *Las Teorías de Los Tests: Teoría Clásica y Teoría de Respuesta a Los Ítems Test Theories: Classical Theory and Item Response Theory*.
- Murray, R., G. Mulgan, and J. Caulier-Grice. 2008. *How to Innovate: The Tools for Social Innovation*.
- OCDE. 2015. *The Innovation Imperative in the Public Sector. Setting an Agenda for Action*.
- Ostrom, E. 2009. *El Gobierno de Los Bienes Comunes: La Evolución de Las Instituciones de Acción Colectiva*. FCE; UNAM.
- Quintanilla, D. A. 2017. *La Reforma de La Gestión Pública En Colombia: Una Aproximación a Los Procesos de Rendición de Cuentas y Análisis de Los Indicadores de Eficiencia Del Gasto Público Propuestos*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Raffestin, C. 1982. "Apuntes Sobre Los Conceptos de Espacio, Territorio y Territorialidad." *Spaces and Societies* (41):167–71.
- Raipa, A., and V. Giedraityte. 2014. "Innovation Process Barriers in Public Sector: A Comparative Analysis in Lithuania and the European Union." *International Journal of Business and Management*, 9(10).
- RAPE - Región Central. 2014. *Acuerdo Regional N° 004 - "Por El Cual Se Adopta El Reglamento Interno Del Consejo Directivo"*. Bogotá D.C.
- RAPE - Región Central. 2014. "Convenio N° 1676. Por Medio Del Cual Se Constituye La Región Administrativa y de Planeación Especial - RAPE - Entre Bogotá Distrito Capital y Los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima." Recuperado Octubre 8, 2020 (<https://>

- regioncentralrape.gov.co/wp-content/uploads/2019/11/CONVENIO-1676-DE-2014.pdf).
- RAPE - Región Central. 2014. *Documento Técnico de Soporte RAPE - Región Central, Territorio Para La Paz*. Centro para el Desarrollo Regional de las Naciones Unidas (UNCRD).
- RAPE Región Central. 2019. “Comisión de Ordenamiento Territorial Aprobó Adhesión Del Huila a La RAP-E - Región Central.” Recuperado Octubre 8, 2020 (<https://regioncentralrape.gov.co/comision-de-ordenamiento-territorial-aprobo-adhesion-del-huila-a-la-rap-e/>).
- Sepúlveda, S., A. Rodríguez, R. Echeverri, y M. Portilla. 2003. “El Enfoque Territorial Del Desarrollo Rural.” *IICA* 180.
- SIE. 2020. “Entidades Del Estado - SIE - Función Pública.” *Fuente: Dirección de Desarrollo Organizacional*. Recuperado Noviembre 25, 2020 (<https://www.funcionpublica.gov.co/web/sie/entidades-del-estado>).
- Stamm, C., y E. Aliste. 2014. “El Aporte de Un Enfoque Territorial Al Estudio de Los Conflictos Socio-Ambientales.” *F@ro: Revista Teórica Del Departamento de Ciencias de La Comunicación* 2(20):66–78.
- Swyngedouw, E. 2005. “Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State.” *Urban Studies*, 42(11):1991–2006.
- Ther, F; 2006. “Complejidad Territorial y Sustentabilidad. Notas Para Una Epistemología de Los Estudios Territoriales.” *Horizontes Antropológicos* (12 N° 25):105–15.
- Torring, J. 2016. *Collaborative Innovation in the Public Sector*. Georgetown. Washington.
- Ubal, J. 2020. “Análisis de Las Barreras y Facilitadores a La Innovación Pública En Chile: El Caso de Bomberos.”
- Universidad del Rosario. 2017. “Producto No. 11 – Plan Estratégico de La RAPE - Región Central.” (125).
- Van der Linden, W., and R. Hambleton. 1997. *Handbook of Modern Item Response Theory*.
- Van der Steen, M. 1999. *Evolutionary Systems of Innovations: A Veblen-Oriented Study into the Role of the Government Factor*.
- Veeduría Distrital de Bogotá D.C. 2020. “Informe de Resultados de La Primera Aplicación Del Índice de Innovación Pública.”
- Wipulanusat, W. Panuwatwanich, K., R. A. Stewart, and J. Sunkpho. 2019. “Drivers and Barriers to Innovation in the Australian Public Service: A Qualitative Thematic Analysis.” *Engineering Management in Production and Services* 11(1).
- Zurbriggen, C., y M. G. Lago. 2015. “Co-Creando Valor Público. Desafíos Pendientes Para América Latina.” *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad-CT* 10(30).









**Estudio de Barreras**  
a la **Innovación Pública**  
en **Colombia** **REGIÓN CENTRAL**