

Informe de

barreras

a la innovación

pública

Canada 

 **PLAZA**
CONSULTING

 EQUIPO de
INNOVACIÓN
PÚBLICA
incubado por DNP



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

Barreras a la innovación pública en Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Equipo de Innovación Pública.

Plaza Consulting.

Primera edición, 2020.

Bogotá, Colombia, Cr 70 A # 72A - 6.

**Removiendo
barreras
para la
innovación
pública
en Colombia**

Índice

01 **Introducción p.08**

02 **Metodología
Utilizada p.10**

03 **Marco Conceptual p.12**
Innovación en el sector público.
Innovación Pública.
Experimentación.

04 **Identificación de las
barreras a la
innovación en
el sector público p.20**

¿Qué entendemos por barrera?
Barreras internas/burocráticas.
Barreras del entorno político.
Barreras externas.
¿Qué barreras fueron
identificadas?
Rigidez normativa y
desconocimiento de las normas
y del rol de control.
Debilidad institucional.
Falta de incentivos.

05 ¿Cuáles son los actores relevantes y su rol en esto? p.30

06 Matriz DOFA p.35

07 Recomendaciones p.38
De corto plazo.
De mediano plazo.
De largo plazo.

08 Conclusiones p.45

09 Anexos p.46
Anexo 1: lista de las personas entrevistadas.
Anexo 2: grupos focales en bogotá.
Anexo 3: grupos focales en medellín.
Anexo 4: resultados de las encuestas.
Anexo 5: resultados por barreras.
Anexo 6: explicación de lo que hace cada órgano de control.

10 Bibliografía p.73

01 Sobre este estudio



En las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, incorporadas como anexo mediante el artículo 2.0 de la ley 1955 de 2019, se incluye dentro del Pacto dedicado a la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, un capítulo titulado “Innovación pública para un país moderno”. Este capítulo plantea la estrategia y los objetivos para promover la innovación pública en Colombia (DNP, 2019, p. 555).

La estrategia señala que la innovación pública se enfoca en dar respuesta a retos públicos que, por ser complejos y tener un alto grado de incertidumbre de cara a resolverlos, deben ser atendidos con un enfoque diferente al tradicional. El sector público desempeña un rol fundamental en dar respuesta a los retos públicos, bien sea de manera individual o de manera colaborativa con otros sectores como el sector privado, la sociedad civil, la academia o los organismos multilaterales.

Por ello, con el objetivo de impulsar la innovación pública en Colombia, en el capítulo de innovación pública se plantean los siguientes objetivos orientadores:

1) Fortalecer el ecosistema de innovación pública.

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

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

4) Crear mecanismos de apoyo y financiación para materializar la innovación

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

El presente estudio hace parte de la estrategia para avanzar en el cumplimiento el objetivo (2) robustecer las condiciones institucionales para impulsar y remover barreras a la innovación pública.

Este estudio le permitirá al Departamento Nacional de Planeación contar con un diagnóstico sobre las barreras a la innovación, que hasta hoy fueron un simple conjunto de anécdotas de servidores públicos de orden nacional y territorial, que dan cuenta de qué obstáculos son los que impiden innovar a la hora de experimentar con recursos públicos.

Entendemos que las barreras a la innovación tienen diferentes manifestaciones y diferentes

caras. Este estudio no pretende ser un documento definitivo, pero es un primer paso para comprender la complejidad de los obstáculos que derivan de asumir retos públicos desde perspectivas no tradicionales. Pretendemos que de aquí surjan preguntas por responder, por abordar en futuros estudios.

El Equipo de Innovación Pública (EiP) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), entidad encargada de liderar y coordinar la planeación de mediano y largo plazo para el desarrollo sostenible e incluyente del país, ha liderado un proceso de construcción colectiva de política pública en innovación pública. Este proceso ha sentado las bases para formular que la innovación pública se enfoca en encontrar nuevas maneras para crear valor público; es decir, valor compartido por todos. En ese sentido, por mandato del PND 2018 – 2022, el EiP tiene el rol de habilitar la innovación pública en Colombia, conjugando acciones de corto plazo con una visión de largo plazo.

Esto puntualmente se resume en tres acciones:

- 1) **Conectar y articular al ecosistema de innovación pública en Colombia.**
- 2) **Fortalecer capacidades de experimentación en el sector público.**
- 3) **Promover iniciativas de política pública en materia de innovación pública.**

Desde el primer semestre de 2018, el Equipo de Innovación Pública (EiP) del DNP y la Embajada de Canadá en Colombia han explorado espacios conjuntos de cooperación para impulsar la innovación pública en Colombia. Este estudio fue desarrollado por el EiP del DNP en conjunto con la Embajada de Canadá en Colombia y Plaza Consulting.

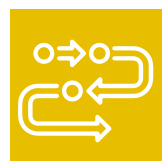
Plaza Consulting es una firma colombiana con sede en Bogotá y con experiencia en asuntos regulatorios, públicos y gubernamentales enfocados en la promoción de la inversión, beneficios tributarios, impulso de proyectos y negocios de infraestructura.

Agradecemos a la Embajada de Canadá en Colombia por su apoyo a través de los años para impulsar la innovación pública en Colombia y por hacer posible la realización de este estudio. También agradecemos el apoyo y la participación generosa de las instituciones y funcionarios que participaron en la construcción de este diagnóstico. Esperamos que este documento sea de utilidad para ustedes y todo el ecosistema de innovación pública.

02 Metodología usada



Este estudio se realizó entre noviembre del 2019 y marzo del 2020. El diagnóstico y sus recomendaciones fueron construidos en tres etapas:



Etapa 1: Diseño metodológico de la investigación.

La primera, fue el diseño metodológico de la investigación, donde se realizó un rastreo de

fuentes secundarias a nivel internacional y nacional para construir la definición que se entiende por barreras a la innovación en el marco de este estudio. Así fueron establecidas cinco tipologías de barreras a saber: normativas, organizacionales, culturales, conocimiento y recursos. A continuación, se precisaron las normas que posibilitan la innovación pública en Colombia y se definieron cuáles reñían en su incorporación con la estructura legal del sector público colombiano.



Etapa 2: Recolección de información de fuentes primarias.

La segunda, fue la recolección de información de fuentes primarias. En esta fase fueron consultadas 506 personas distribuidas de la siguiente manera:



Entrevistas presenciales:

Se realizaron 16 entrevistas presenciales con actores del sector público y privado, nacional y territorial, con alta experiencia en innovación pública (Ver Anexo 1).



Encuesta virtual:

Se realizó una encuesta virtual compuesta de 16 preguntas respondida por 393 personas, incluyendo servidores públicos y miembros de los distintos sectores del ecosistema¹, para recabar información sobre las percepciones alrededor de las barreras a la innovación pública en Colombia (Ver Anexo 2).



Grupos focales:

Se desarrollaron cuatro (4) grupos focales en las ciudades de Bogotá y Medellín, con servidores públicos de entidades pertenecientes al Gobierno Nacional, a los gobiernos territoriales y a órganos de control. En estos se compartieron experiencias de barreras en cada categoría preestablecida en el punto anterior, se socializaron casos de éxito y se abrieron espacios de co-creación para definir posibles soluciones. Los datos recaudados no pretenden ser una muestra estadísticamente representativa, sino una muestra inicial para sentar las bases a estudios más rigurosos de considerarse pertinentes (Ver Anexo 3).



Etapa 3: Analizar información y recomendaciones

El tercer momento correspondió al análisis de la información y la formulación de recomendaciones para remover dichas barreras, señalando los actores a cargo de su implementación, de acuerdo con su misionalidad. Entre esas propuestas se incluyen algunas propuestas normativas y una agenda de trabajo con cada órgano de control (Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República, particularmente) para materializar las recomendaciones y activar los pasos a seguir.



¹ Por ecosistema de innovación pública, el EiP del DNP entiende un ecosistema conformado por los siguientes sectores: sector público, sector privado, sociedad civil, organismos internacionales y academia.

03 Marco conceptual



Este capítulo propone un marco conceptual sobre innovación pública, así como lo que se acotó como “barreras de innovación en el sector público”, de cara a este estudio. Por ser un término tan reciente, no existe aún una definición universalmente aceptada. Aunque no existe una única definición, los hallazgos de este estudio permiten recomendar utilizar las aproximaciones conceptuales que ha definido el EiP del DNP y que quedaron plasmadas en el PND 2018-2022. El alcance de este estudio se centró en el orden nacional, por diferentes coyunturas, entre ellas, la del COVID-19 que modificó el cronograma de espacios de ideación y co-creación.

3.1 ¿Se puede innovar en el sector público?

En el debate público hay un sesgo y se suele pensar en el sector privado como competitivo, productivo e innovador, mientras que el sector público se ve como ineficaz, costoso y rígido (Strand, Einang Alnes, Schaathun, & Berg, 2014, pág. 6). Sin embargo, la experiencia muestra que existen muchos ejemplos de casos (algunas veces aislados) de innovación en el sector público en todo el mundo, y de hecho, la innovación se ha convertido en una necesidad para los gobiernos si quieren abordar la multitud de expectativas de los ciudadanos y del sector privado, y la complejidad de las

decisiones de política (OECD, 2015, p. 3). Los cambios en el entorno global y en las expectativas de los ciudadanos² han motivado la transformación del sector público y ha puesto el foco en la innovación como un medio para mejorar su desempeño (Borins, 2006, pág. 8), y para redefinir el alcance de los procesos, estructuras y sistemas del sector público para mejorar su productividad (OECD, 2017, pág. 11).

Lo que es cierto, es que la innovación pública sigue siendo un tema relativamente nuevo en la literatura, y mucho de las investigaciones al

respecto se inspiran en lo que se ha escrito sobre innovación en el sector privado (Daglio, Gerson, & Kitchen, 2014, pág. 4)

El Manual de Oslo define la innovación en las empresas como: la implementación de un producto (bien o servicio) o proceso nuevo o significativamente mejorado, un nuevo método de comercialización o un nuevo método organizativo en prácticas comerciales, organización en el lugar de trabajo o relaciones externas. En esta definición se destacan dos características importantes de la innovación. En primer lugar, se debe implementar una innovación, lo que significa que no solo puede ser una buena idea, sino que debe haberse implementado operativamente. En segundo lugar, una innovación debe ser novedosa, ya sea por ser completamente nueva o por una mejora significativa. La novedad es subjetiva, por lo que una innovación debe ser nueva para la organización donde se implementa, pero ya puede estar en uso en otros lugares (OECD, 2018, pág. 20).

Sobre la base de estos elementos y la evidencia de las innovaciones en el sector público, el Observatorio de la OCDE ha identificado las siguientes características de la innovación en el sector público:



Novedad: las innovaciones introducen nuevos enfoques, en relación con el contexto en el que se introducen;



Implementación: las innovaciones deben implementarse, no solo una idea;



Impacto: las innovaciones apuntan a obtener mejores resultados públicos, incluida la eficiencia, la eficacia y la satisfacción de los usuarios o empleados (OECD, 2020).

La innovación es compleja y desafiante para los gobiernos. Sin embargo, la escala y la naturaleza de los desafíos que enfrentan los gobiernos hoy en día requieren de la innovación.

Mientras en el sector privado la innovación ofrece a las empresas un medio para lograr una ventaja competitiva en el mercado para apoyar la generación de ganancias. La innovación del sector público se trata de encontrar nuevos y mejores medios para lograr fines públicos.

Cada innovación pública tiene como objetivo abordar un desafío de política pública, y una innovación pública exitosa es aquella que logra el resultado público deseado (Daglio, Gerson, & Kitchen, 2014, pág. 4)

La innovación en el sector público ha ido evolucionando de: las innovaciones desde cero, en las que se crea un nuevo sistema; la innovación “de sostenimiento”, a la innovación disruptiva, donde un sistema debe reinventarse (OECD, 2017, pág. 15).

² Algunos de estos retos son: La Cuarta Revolución Industrial es una forma de describir el rápido cambio tecnológico que vive el mundo, y como esto desencadena transformaciones en la forma en que vivimos, afectando todos los sectores y también obligando a repensar el rol del Estado en la sociedad actual, y la forma como los ciudadanos y los gobiernos interactúan. La Agenda 2030 y la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, presentan una agenda global holística e integrada para el desarrollo social, económico y ambientalmente sostenible, este enfoque lleva a los gobiernos nacionales a revisar y reformular sus orientaciones, marcos y procesos de políticas. .

3.2 ¿Qué es Innovación Pública?

Colombia, en su Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 hace una apuesta por la innovación pública como un camino para responder colectivamente a los desafíos del país. En interacción con actores tanto locales, como regionales e internacionales, el EiP del DNP ha identificado una respuesta concreta a esta pregunta: la innovación pública es la que responde a retos públicos.

Por esto, la innovación pública va mucho más allá de la innovación en el sector público.

Los retos públicos reflejan dolores colectivos, es decir, necesidades o problemas que son reconocidos y vividos por muchas personas, no solo por unas pocas. En ese sentido, para definir y responder efectivamente a retos públicos es necesario centrarse en las personas que los viven, y lograr que sus voces, perspectivas y experiencias sean protagonistas, tanto en la comprensión del reto como en el diseño y ejecución de una respuesta. Este tipo de aproximación aumenta el potencial de alcanzar transformaciones genuinamente positivas y sostenibles en el tiempo, y contribuye a fortalecer la legitimidad del proceso de innovación.

Es importante notar que ahora contamos con un acuerdo histórico sobre una agenda de retos públicos a escala global. Son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o “Agenda 2030”, los cuales señalan metas concretas propuestas para ser alcanzadas hasta ese año, es decir, dentro de poco menos de 11 años. Colombia ha liderado la agenda de los ODS en el escenario

internacional y fue uno de los primeros países en traducirla en políticas públicas a escala nacional.

De aquí la necesidad de aproximarse a los ODS de forma crítica y reflexionar sobre su sentido desde cada contexto, incluyendo desde cada territorio local. Al mismo tiempo, representan una agenda pública compartida globalmente que puede ayudar a coordinar y orientar esfuerzos de innovación alrededor de fines amplios, como la sostenibilidad y la equidad.

Ilustración 1: Apuesta conceptual sobre innovación pública.



Fuente: DNP, 2019

Ilustración 2. Apuesta conceptual sobre experimentación.

Esta no pretende ser una respuesta definitiva a qué es la innovación pública. Al contrario, es una apuesta conceptual que resulta de un camino recorrido y que está concebida para motivar la conversación y la acción. La intención es que pueden ser útiles como referencia para construir colectivamente y, en especial, para guiar la construcción de política pública en el campo emergente de la innovación pública en Colombia.



Fuente: DNP, 2019

3.3 ¿Cómo ocurre la innovación pública en la práctica?

El EiP, como parte de un proceso continuo de aprendizaje, ha abordado la literatura de frontera sobre innovación y ha interactuado con diversos actores involucrados en iniciativas de innovación con propósito público. En este proceso se evidenció una enorme cantidad de maneras posibles de innovar. El PND 2018-2022 promueve un enfoque experimental como vehículo para encontrar nuevas maneras para crear valor público, es decir para innovar.

Experimentar es probar en la práctica una nueva idea o método para ver cómo funciona y que efectos tiene. Esto permite aprender de manera sistemática y generar evidencia para la toma de decisiones (Alliance for Useful Evidence, 2020, pág. 16).

Para que la experimentación contribuya a la generación de valor público de forma efectiva, debe tener las siguientes características:



1) **Ser adaptativa:** realizarse en ciclos de iteración, en los que el aprendizaje obtenido en un ciclo se usa como insumo para realizar ajustes en el siguiente.



2) **Estar basada en evidencia:** la evidencia debe sustentar la generación de opciones y apoyar la toma de decisiones sobre qué solución es mejor.












3) **Ser abierta:** se pasa de crear valor para las personas a crear valor con ellas, al aprovechar la inteligencia colectiva y fortalecer la legitimidad democrática.

Los experimentos nos permiten probar ideas

en la práctica, refinándolas y mejorándolas. Son una forma de aprender en la práctica al realizar una intervención controlada, es decir, se mantienen constantes algunos factores, mientras cambian otros, para tener una idea más clara de lo que sucede cuando se realiza un cambio (Druckman, 2006).

Entre los investigadores, innovadores o evaluadores hay diferentes definiciones sobre lo que constituye un experimento. Mientras que algunos abogan por las pruebas aleatorias otros, como nosotros en el EiP, abogan por una definición más flexible que incluye diferentes enfoques, pero siempre manteniendo el foco en el aprendizaje sistemático. (Breckon, 2015) (Alliance for Useful Evidence, 2020, pág. 16)

Cabe señalar, que en las encuestas realizadas en el marco de este estudio encontramos que los funcionarios encuestados relacionan la Innovación Pública con los siguientes conceptos:

-  Co-creación
-  Crear valor público
-  Estado y ciudadanía
-  Creación
-  Conocimiento
-  Talento Humano
-  Estado Abierto
-  Disrupción
-  Datos

Esto demuestra que, si bien todavía es necesario hacer mayor difusión y posicionar a la innovación pública, los funcionarios están cada vez más familiarizados con el concepto.

3.4 ¿Cuál es nuestra hoja de ruta para promover la Innovación Pública?

Como se mencionó previamente, el capítulo titulado “Innovación pública para un país moderno” del PND 2018-2022 es una estrategia que señala que la innovación pública se enfoca en dar respuesta a retos públicos que, dada su complejidad y alto grado de incertidumbre para resolverlos, deben aproximarse con un enfoque diferente al tradicional.

El sector público desempeña un rol fundamental en dar respuesta a esos retos públicos, bien sea de manera individual o de manera colaborativa con otros sectores como el sector privado, la sociedad civil, la academia o los organismos multilaterales. Por ello, con el objetivo de impulsar la innovación pública en Colombia, en el capítulo de innovación pública se plantean los siguientes objetivos orientadores:

- 1) **Fortalecer el ecosistema de innovación pública.**
- 2) **Robustecer las condiciones institucionales para impulsar la innovación pública y remover barreras**
- 3) **Promover una mentalidad y cultura afines a la innovación.**
- 4) **Crear mecanismos de apoyo y financiación para materializar la innovación.**

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

El presente estudio hace parte de la estrategia para avanzar en el cumplimiento del objetivo (2), puntualmente la siguiente estrategia: “Adelantar un proceso de diálogo con representantes de órganos de control del orden nacional y territorial, y de oficinas de control interno, para elaborar una agenda de trabajo dirigida a solventar barreras normativas y de cultura organizacional para la innovación pública”. En esta estrategia quedó plasmado que el DNP liderará este proceso, con el fin de precisar un diagnóstico sobre potenciales barreras normativas para la innovación pública en Colombia y definir espacios de oportunidad para despejar temores relacionados con la promoción de la innovación desde el sector público.

INNOVACIÓN PÚBLICA PARA UN PAÍS MODERNO

PND 2018-2022

5 OBJETIVOS

FORTALECER EL ECOSISTEMA DE INNOVACIÓN PÚBLICA

ROBUSTECER LAS CONDICIONES INSTITUCIONALES Y REMOVER BARRERAS

PROMOVER UNA MENTALIDAD Y CULTURA AFINES A LA INNOVACIÓN



**CREAR MECANISMOS DE APOYO
Y FINANCIACIÓN PARA
MATERIALIZAR LA INNOVACIÓN**

**GESTIONAR EL CONOCIMIENTO Y
LOS APRENDIZAJES PARA CREAR
VALOR PÚBLICO**

Establecer la Agenda 2030 para los ODS como marco para incentivar y orientar la priorización y focalización de iniciativas de I-P

Mapear continuamente a quienes impulsan la experimentación en el sector público.

Construir herramientas de documentación, medición y evaluación específicas para iniciativas de innovación en el sector público.

Construir un modelo para la evaluación de la gestión y el desempeño de la gestión de equipos de I.P que contribuya a fortalecer la dimensión de gestión del conocimiento y la innovación (MIPG)

**GESTIONAR EL
CONOCIMIENTO Y
LOS APRENDIZAJES
PARA CREAR VALOR
PÚBLICO**

Adelantar estudios de evaluación de impacto, coste-efectividad y aprendizajes cualitativos derivados de iniciativas de Innovación Pública

Fomentar procesos de cocreación basados en los principios de Gobierno Abierto

Crear, implementar y calar programas de fortalecimiento de capacidades en I.P para servidores públicos

Fomentar una cultura de datos para la mejora de servicios y procesos y el fortalecimiento de toma de decisiones basadas en evidencia

**PROMOVER UNA
MENTALIDAD Y CULTURA
AFINES A LA
INNOVACIÓN**

Promover el uso de lenguaje claro para optimizar la comunicación del Gobierno y facilitar la interacción entre servidores públicos y ciudadanos

Desarrollar y difundir una caja de herramientas

Fuente:
(DNP, 2019)

04 Identificación de las barreras a la innovación en el sector público



En el capítulo anterior se presentó cómo la innovación acelera la resolución de retos públicos, pero ¿es posible innovar desde el sector público? En la práctica, la capacidad para innovar en una organización, pública o privada, está dada por su capacidad de generar y de llevar a la práctica nuevas ideas. En las organizaciones hay procesos y estructuras que pueden apoyar o frenar la innovación (OECD, 2017, p. 16). Los obstáculos a la innovación pueden retrasar el desarrollo o la implementación de una innovación, y en casos incluso pueden llevar al abandono total de una idea.

En este estudio se caracterizan las barreras que frenan u obstaculizan la innovación en el sector público en Colombia. La necesidad de caracterizar estas barreras para Colombia fue identificada el proceso de construcción del DNP 2018 2022. Este estudio también es pertinente para ampliar la comprensión del tema ya que:

Si bien existe un creciente cuerpo de evidencia sobre prácticas innovadoras en el sector público a nivel global, todavía hay un conocimiento limitado de las herramientas de política que los gobiernos pueden usar para superar las barreras de innovación y fortalecer la capacidad de las organizaciones para innovar (OECD, 2017, p. 16)

Si bien en la literatura académica se evidencia que existe una relación negativa entre normatividad e innovación, la literatura tampoco explica cómo se da esa relación, ni en cuáles momentos del ciclo de vida de la innovación es cuando la normatividad existente coarta la innovación (OECD, 2017, p. 55). En países como Holanda y Dinamarca incluso se ha encontrado que no son las normas y regulaciones existentes las que limitan la innovación, si no la interpretación conservadora que hacen los funcionarios de dicha normativa. Este comportamiento está influenciado por el conocimiento de los funcionarios, y por factores políticos, culturales y organizacionales que desincentivan que los funcionarios tomen la iniciativa. Por otra parte, existe una tendencia a equiparar innovación con la adopción de mejoras tecnológicas, dejando por fuera otros temas clave. A continuación, presentamos el marco de definición de barreras que usamos para este estudio.

4.1 ¿Qué entendemos por barrera?

Las barreras a la innovación se definen como impedimentos que retrasan la adopción o la implementación de innovaciones con éxito (Demircioglu, 2017, pág. 2).

En la literatura académica consultada (anexo 4), encontramos diferentes estudios sobre barreras a la innovación, algunas basadas directamente en la experiencia y otras que proponen tipologías conceptuales. Consideramos útil para este estudio usar la tipología propuesta por (Borins, 2006), quien a partir de los resultados de una encuesta sobre barreras a la innovación aplicada a más de 300 innovadores gubernamentales en los Estados Unidos y los países del Commonwealth³, propone una tipología donde clasifica las barreras a la innovación en el sector público en tres tipos:



1) **Barreras internas, que surgen dentro de las organizaciones**



2) **barreras del entorno político**



3) **barreras externas, causadas por el contexto.**

(Borins, 2006, pág. 16).

La tipología antes mencionada fue simplificada en pos de recaudar los datos que nos permitieron identificar las principales barreras a la innovación de este estudio, contenidas en el numeral 5.3 del presente capítulo. Para ello, agrupamos las barreras propuestas por Borins en cinco categorías que no responden solo a barreras que impiden la incorporación de la innovación pública en las dinámicas propias

del Estado, sino que pueden ser del resorte de cualquier otro enfoque que desafíe la reproducción de dinámicas tradicionales y más o menos replantearles a la luz de la complejidad de los problemas públicos del siglo XXI, a saber: enfoques de género, etcétera.

En función de lo anterior se clasificaron las barreras así: i. Barreras culturales, ii. Barreras normativas, iii. Barreras organizacionales, iv. Barreras de conocimiento y v. Barreras tecnológicas o de recursos.

4.2 Categorías de barreras en el sector público

Apelando de nuevo al hecho de que las barreras a continuación descritas no deben ser leídas como barreras a la innovación pública en estricto sentido, sino como barreras en el sector público para implementar enfoques no convencionales en el diagnóstico y la resolución de problemas complejos, presentamos la siguiente categorización como fuente principal de captura y sistematización de la información recaudada como parte de la investigación primaria de este estudio. El EiP diseñó los instrumentos de recolección de

³ *La encuesta fue aplicada en EEUU (Ford-KSG awards), Canada (Institute of Public Administration of Canada, IPAC awards), y países del Commonwealth (Commonwealth Association for Public Administration and Management, CAPAM awards).*

información en entrevistas, encuestas y grupos focales. Junto al equipo consultor fueron definidas así las cinco categorías de barreras:



Barreras Culturales

Conjunto de prácticas o paradigmas personales o colectivos que repercuten en la toma de decisiones. Incluyen aspectos relacionados con 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, los temores y mitos que cohiben al funcionario de implementar por cuenta propia soluciones alternativas al asumir circunstancias complejas, resistencia al cambio, intolerancia al fracaso Aversión y poca gestión de riesgos.

Palabras clave: miedo, aversión al cambio, relaciones interpersonales.



Barreras Normativas

Conjunto de regulaciones 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. Aquí cabe

resaltar que este tipo de barrera bien puede figurar como exceso de normas, restricciones o excesos en regulación, regulación poco flexible, desarticulación con órganos de vigilancia y control o ausencia de unificación normativa o directrices claras al respecto.

Palabras clave: Delito, falta disciplinaria, sanción pecuniaria, hallazgos, auditorías.



Barreras 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. Se relacionan con aspectos estructurales del Estado. Contemplan barreras como: tamaño y complejidad del Estado, disímiles cargas administrativas, baja capacidad para los vínculos interadministrativos, falta de incentivos adecuados, falta de capacidad de aprendizaje organizacional, falta de competencias, procedimientos internos que impiden la innovación. Aluden a prácticas arraigadas al sector público y la manera en cómo ha definido sus propias reglas de juego: falta de apertura, escepticismo, falta de innovación en todos los niveles, falta de colaboración. Estas barreras pueden asociarse también con la ausencia de liderazgo en los niveles jerárquicos de una organización y en la falta de prospectiva en los líderes políticos.

Palabras clave: Facilitación de procesos, atomización organizacional interna, trabajo en silos.



Barreras de Conocimiento

Prácticas de gestión de conocimiento y desarrollo de capacidades para enfrentar desafíos públicos. Implica carencias en 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 incapacidad de las entidades para incorporar sus propios avances históricos y colectivos, reflejada en la ausencia de herramientas de medición y evaluación, en falta de metodologías y habilidades de innovación y en dificultad para percibir la demanda, uso ineficaz de la evidencia.

Palabras clave: Técnicas, competencias, herramientas, modelos, saberes, habilidades.



Barreras Tecnológicas o 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. Si bien esta categoría contempla las limitaciones tecnológicas, recursos insuficientes, falta de infraestructura, factores económicos, costos elevados, falta de recurso humano con habilidades, es importante establecer que la mera implementación tecnológica no es sinónimo del fortalecimiento de las capacidades públicas para innovar.

Palabras clave: talento humano, capacitaciones, capacidad instalada, interoperabilidad de plataformas

A la luz de estas cinco categorías preseleccionadas, se realizaron entonces diecisiete (17) entrevistas presenciales, una encuesta virtual con más de 300 participaciones y cuatro (4) grupos focales con funcionarios públicos de entidades del orden ejecutivo, territorial y, provenientes también, de órganos de control. En estos espacios, se les preguntó a los participantes sobre los obstáculos más comunes para la innovación y también los casos de éxito identificados para superarlos. Se identificaron 256 ejemplos de manifestaciones donde en el desempeño de sus funciones, los servidores públicos han evidenciado la existencia de algún tipo de barrera. Sin embargo, de cara al alcance de este estudio y la necesidad de poder plantear recomendaciones que se puedan implementar,

se agruparon en categorías amplias aquellas barreras recurrentes en las interpretaciones, anécdotas y opiniones de servidores públicos en Colombia manifestadas a través de los diferentes instrumentos que utilizamos en este estudio.

4.3 ¿Cómo se ven estas barreras en la innovación pública?

Con base en las cinco categorías de barreras, las respuestas de los funcionarios y representantes de entes de control se centraron, mayoritariamente, en la dificultad latente de que el sector público colombiano se adapte a las nuevas realidades. Hay resistencia al cambio. Las estructuras mentales y organizaciones del sector público parecen no responder a la realidad. Esto ha sido un hallazgo común en todos los ejercicios del diagnóstico, lo que sugiere que es estratégico actuar en esos frentes para habilitar la innovación pública en Colombia.

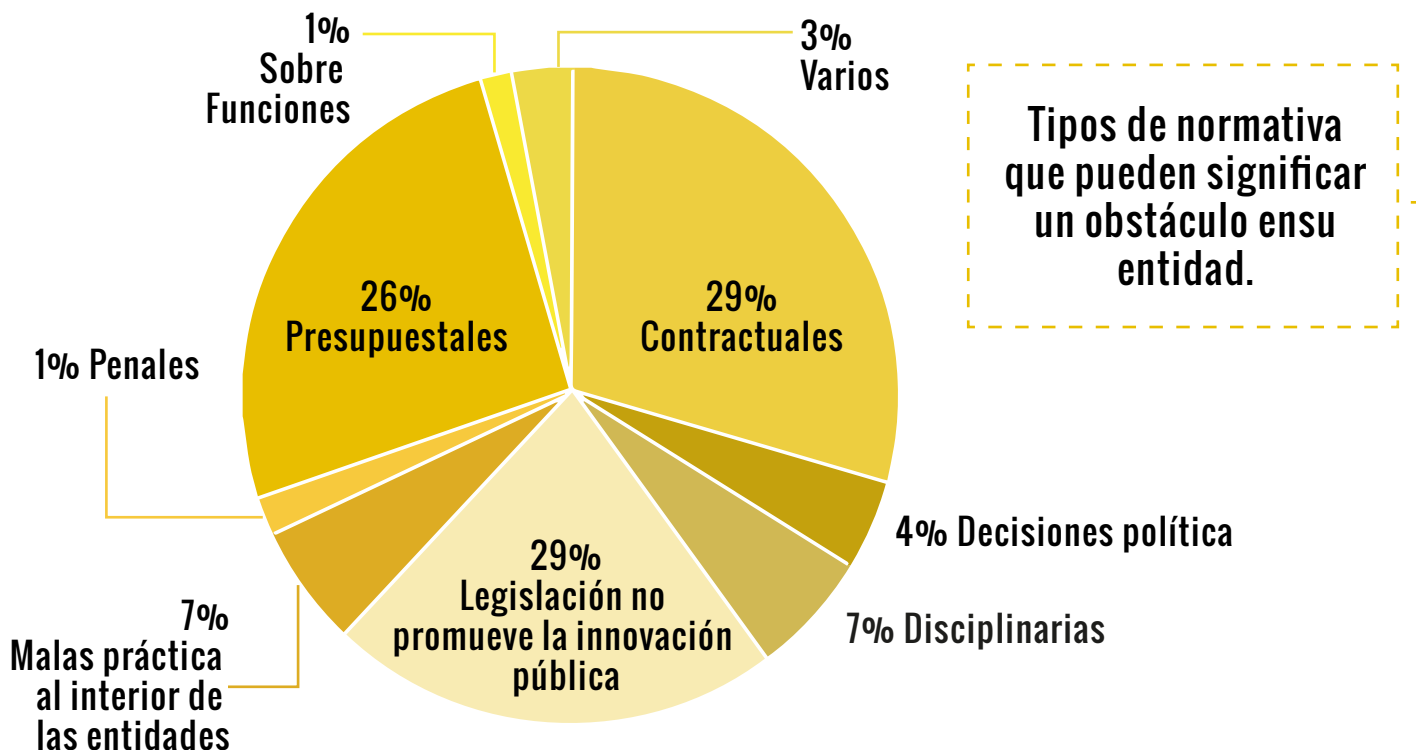
4.3.1 La atomización y el desconocimiento de la normatividad

En Colombia, el marco legal puede representar en sí una barrera para la innovación y la creatividad. La dispersión normativa dificulta la identificación del entorno en el que se pueden diseñar e implementar proyectos de innovación en el sector público. De igual forma, los participantes en este estudio estuvieron de acuerdo en que además del exceso de normatividad también hay un desconocimiento de las normas. La falta de conocimiento se explica en parte por factores organizacionales, como la alta rotación del talento humano o los procesos de selección y nombramiento de funcionarios que no cumplen con los perfiles requeridos.

En la encuesta de barreras a la innovación pública se identificó que solo el 40% de los funcionarios interrogados es capaz de precisar el tipo de normatividad que obstaculiza la innovación en su entidad. Las normas referidas como barreras son diversas y abarcan múltiples disciplinas del derecho.

Por lo anterior, se requiere continuar los procesos de mejora regulatoria en curso en el país. Como lo menciona la OCDE en su estudio sobre política regulatoria en Colombia, esto tendrá un impacto positivo en el desempeño económico y la inversión en el sector de la innovación.

Ilustración 3: Resultados encuesta Barreras a la Innovación.



4.3.2 Las bajas capacidades y habilidades en el sector público

De igual forma, se requiere de un mayor conocimiento de la normativa existente, generando mecanismos de difusión para que los equipos de trabajo al interior de las entidades comprendan los esquemas legales que actualmente funcionan en materia de innovación. Los participantes manifestaron que contar con mecanismos de difusión de las normas existentes, así como canales de comunicación, que en lenguaje claro traduzcan las normas, sería de bastante utilidad. Sobre todo, para aquellos funcionarios públicos que no necesariamente son abogados o no cuentan con algún tipo de formación jurídica.

Algunos referentes:



La ley 1712 de 2014⁴, sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública, que obliga a las entidades públicas en materia de transparencia activa y pasiva.



El Modelo Integrado de Planeación y de Gestión (MIPG)⁵ que opera a través de 7 dimensiones que agrupan las políticas de gestión y desempeño institucional. Entre ellas, la de mejora normativa.



La estrategia de Lenguaje Claro⁶ liderada por el Departamento Nacional de Planeación que da lineamientos sobre simplicidad en documentos públicos.



Sistema de relatoría de la procuraduría, que recopila y comunica las actualizaciones normativas en materia disciplinaria.

La capacidad institucional se puede definir como la habilidad de las instituciones para cumplir su propósito. Dicha capacidad suma elementos que van desde el nivel individual hasta el contexto en el cual se desenvuelven las instituciones (UNDP, 2009). Los participantes en los talleres mencionaron barreras relacionadas con la ausencia de capacidad humana, financiera y de infraestructura para la innovación pública.

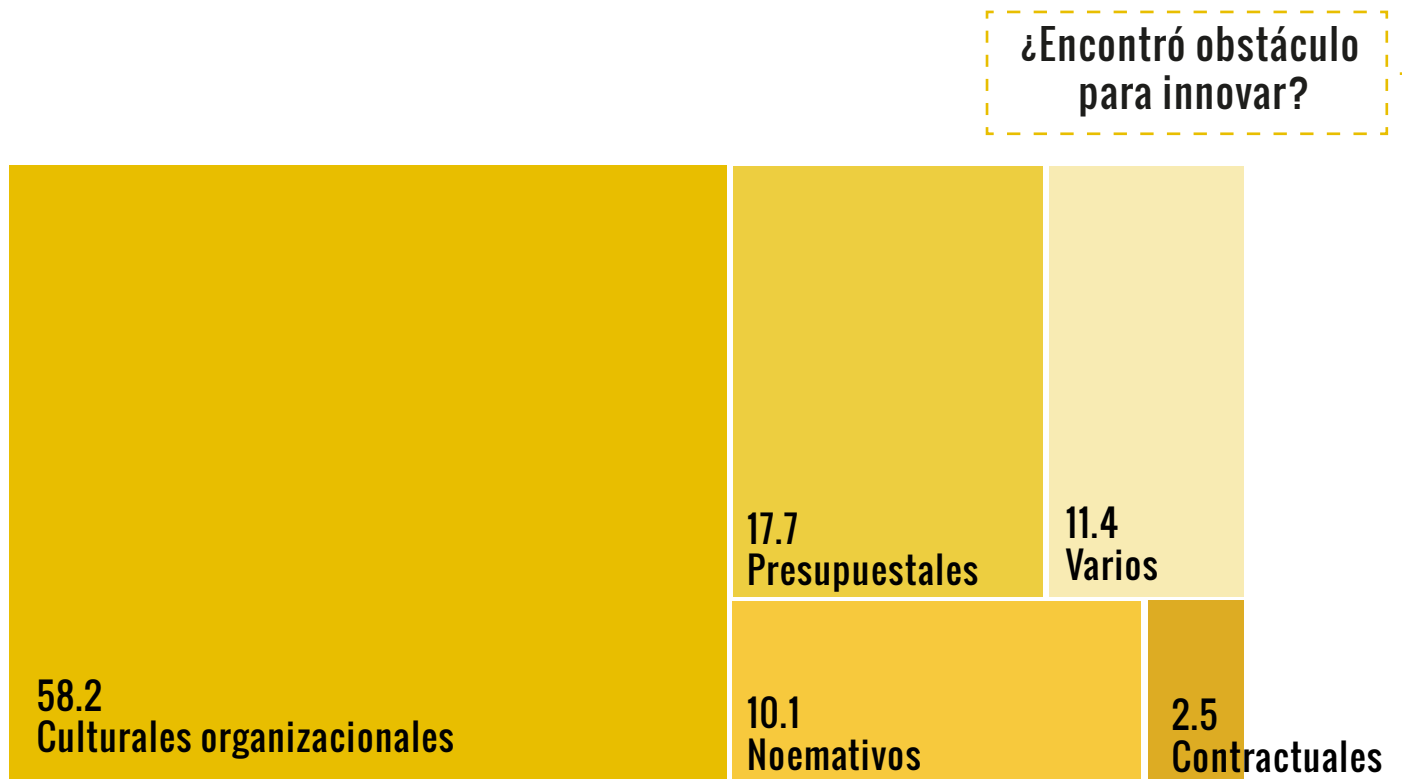
En este sentido, reportaron una falta de procesos rigurosos en materia de innovación. La mayoría de las organizaciones del sector público carece de procesos formales de innovación y no ha logrado construir las capacidades entre sus líderes y empleados que favorezcan un proceso de colaboración abierta, de iteración, de involucramiento activo del usuario, de visualización, prototipado, prueba o experimentación.

⁴Para más información, consultar la página de la Secretaría de Transparencia de la Vicepresidencia de la República.

⁵Para más información, consultar la página del Departamento Administrativo para la Función Pública. Vínculo: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/como-opera-mipg>.

⁶Para más información, consultar la página del Departamento Nacional de Planeación. Vínculo del curso virtual: <https://lenguajeclaro.dnp.gov.co/login/>.

Ilustración 4: Resultados encuesta Barreras a la Innovación.



La encuesta Barreras a la Innovación Pública arrojó que el 30% de los funcionarios encuestados responden a la pregunta “¿Encontró algún obstáculo para innovar?” identificando cuatro categorías principales a saber: culturales organizacionales, contractuales, normativas y presupuestales. 2.5% de las respuestas en este sentido incorporaban más de una de las categorías anteriores.

Respecto a la(s):



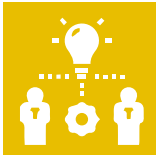
Falta de competencias o habilidades en equipos de trabajo, se identificó:

- Desconocimiento generalizado frente a los conceptos de innovación, ciencia y tecnología.

- Baja difusión y conocimiento de experiencias (casos de uso) en materia de innovación pública.

- Pocos equipos pluridisciplinarios. Es necesario que los problemas públicos complejos sean atendidos por grupos compuestos por personas provenientes de diferentes trayectorias y profesionales.

- Baja oferta de capacitaciones o formaciones relacionadas con innovación pública.



Deficiencias en cuanto a la gestión del conocimiento y los aprendizajes al interior de las entidades, se evidenció que:

- Existe una alta fuga de conocimiento debido a la alta rotación del personal (en su mayoría contratistas con vinculados con el Estado a término definido).
- Falta de herramientas de gestión de conocimiento para el desarrollo de proyectos de innovación.
- No se tienen incentivos para la gestión y transferencia del conocimiento, lo cual, incluso implica que se indique que no existe gestión del conocimiento.
- Se mencionan algunos cuellos de botella que inciden en el conocimiento, como es la concentración del conocimiento en pocas personas, inexistencia de datos abiertos o falta de interoperabilidad de los sistemas de información en la organización.
- No se cuentan con adecuados planes de formación que permitan fortalecer el conocimiento en materia de innovación, ciencia y tecnología.



Insuficiencia de conocimiento e infraestructura en materia de apropiación y uso de tecnologías emergentes, se identificó:

- Rigidez de plataformas y débil estructura de sistemas de información incluyendo la falta de interoperabilidad.
- Falta de apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones por parte de los servidores públicos.

- Se resalta la necesidad de incorporar más personas con capacidades y conocimiento sobre las tecnologías emergentes, particularmente en materia de data science e Inteligencia artificial. Esto se convierte en una barrera para que las entidades desarrollen proyectos en su interior y fortalezcan capacidades internas.

- Se resalta la falta de presupuestos para contratar ciencia, tecnología e innovación. Así como un total desconocimiento respecto al instrumento de Compra Pública para la Innovación.

Para esto es necesario, entre otros, desarrollar instrumentos de articulación entre entidades del Estado con el fin de crear comunidades de conocimiento donde cada uno de sus integrantes ponga a disposición de los otros su experiencia y conocimiento, promoviendo el relacionamiento con otros grupos de interés, con la industria, e incluso con la academia; quienes dentro de su campo de especialidad colaborarían para lograr los resultados esperados con los ejercicios de innovación pública.

Algunos referentes:



Mesa de innovación social y mesa de gestión de conocimiento del Departamento para la Prosperidad Social.



En materia de articulación y coordinación interinstitucional: lanzamiento del Centro para la Cuarta Revolución Industrial en Medellín y creación de la Consejería para Asuntos Económicos y la Transformación Digital.



Expedición del CONPES 3975 de 2019⁷ sobre Transformación Digital e Inteligencia Artificial y el CONPES 3920 de 2018⁸ sobre Explotación de Datos.



Central de información contractual Océano⁹ de la Contraloría General de la República.

4.3.3. La falta de incentivos para la innovación

Los participantes de este estudio señalaron factores culturales y organizacionales que desincentivan la innovación. La cultura organizacional es la suma de prácticas, creencias, símbolos, ritos, valores y expectativas acerca de lo que se considera adecuado, que priman mayoritariamente en una institución. Como lo señala la OCDE, para los gobiernos el riesgo de innovar parece mucho mayor que el riesgo de mantener la forma habitual de operar (OECD, 2017, p. 14).

Por ello, los funcionarios perciben más riesgos que beneficios en la innovación y prefieren tomar decisiones de manera conservadora.




Además, las actuaciones de los entes de control y las recomendaciones de las oficinas de control interno, limitan bastante las oportunidades para innovar. Algunas de las principales barreras encontradas están relacionadas con lo siguiente:

- Se evidencia miedo a equivocarse, a fracasar e incurrir, por ende, en una falta o delito que conlleve a perder el empleo.

- Miedo a la sanción disciplinaria o fiscal que lleva a evitar tomar decisiones innovadoras. Se prefiere implementar el procedimiento ya conocido, sin riesgos disciplinarios, aunque eso implique pérdida de eficiencia.

La innovación debe ser un esfuerzo conjunto en la entidad, los líderes y altos cargos directivos deben sensibilizarse y promover este enfoque. Para ello, es necesario generar mayores incentivos y fomentar esto desde la política pública. Es necesario tener lineamientos que guíen a los tomadores de decisiones en materia de innovación pública. Se deben promover nuevos liderazgos y generar estrategias de gestión del cambio.

Algunas referencias:

-  Creación y fortalecimiento del Equipo de Innovación Pública del Departamento Nacional de Planeación.
-  Creación del Laboratorio de Innovación Pública de la Procuraduría General de la Nación.
-  Premio Nacional de Alta Gerencia del Departamento para la Función Pública¹⁰.

⁷Para más información:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>.

⁸Para más información:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3920.pdf>.

⁹Para más información:
<https://www.contraloria.gov.co/oceano>.

¹⁰Para más información sobre el premio:
<https://www.funcionpublica.gov.co/web/buenas-practicas-de-gestion-publica-colombiana/premio-nacional-de-alta-gerencia>

Como conclusión, la identificación de las barreras evidenciadas en el diagnóstico, junto con la focalización de los principales aspectos que inciden en la innovación en los aspectos normativos, culturales, organizacionales, de conocimiento y tecnológicos, son aspectos que deben abordarse a través de la definición de propuestas específicas para solucionar problemas comunes como la necesidad de mejora regulatoria, la falta de capacidades para la innovación en el sector público, el miedo y aversión al riesgo, así como la incidencia de abordar los aspectos culturales, generar incentivos y promover que los líderes tomen decisiones que fomenten la innovación.

En el capítulo siguiente se abordan los elementos estratégicos para desarrollar la innovación pública para lo cual es importante conocer el mapa de actores de la innovación, como se comporta el ciclo de vida de la innovación y se presenta el análisis de debilidades, oportunidades, fortalezas, y amenazas, los cuales son aspectos previos que deben tenerse en cuenta a la hora de tomar decisiones para generar soluciones a las barreras a la innovación.

05 ¿Cuáles son los actores relevantes y cuál es su rol en esto?



Complementando la investigación primaria realizada con investigación secundaria, se creó el siguiente mapa de actores del sector público que juegan un rol fundamental a la hora de hablar de barreras a la innovación pública. Bien sea porque desde su rol ejercen funciones de control, vigilancia o supervisión, o porque están incubando, acelerando o implementando iniciativas de innovación pública.

5.1 Los órganos de control a nivel nacional y territorial



Procuraduría General de la Nación:

Tiene como función clave el ejercicio de la acción disciplinaria contra los servidores públicos que transgreden las conductas oficiales dispuestas en la ley.

Procuradurías regionales, provinciales y distritales:

Conforme con lo establecido en el decreto ley 262 de 2000, las siguientes son funciones principales de las procuradurías regionales, provinciales y distritales: conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios de servidores públicos de rango inferior a secretario general de las entidades públicas, funcionarios que conforman los órganos de

dirección y administración de las áreas metropolitanas, diputados, concejales, alcaldes, contralores departamentales y municipales, defensores regionales, rectores, directores o gerentes de organismos descentralizados del orden departamental y miembros de sus juntas o consejos directivos, y contra servidores públicos del orden departamental. Entidades de orden nacional.



Contraloría General de la Nación:

Tiene como función principal la vigilancia y control fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos públicos.

Contralorías departamentales y municipales:

A nivel territorial el ejercicio del control fiscal corresponde de forma concurrente a las contralorías departamentales y municipales respectivamente, así lo establece de forma expresa el artículo 272 de la Constitución Política de 1991 modificado por el Acto Legislativo 4 de 2019.

La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales. La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República. Vale la pena recordar que las contralorías departamentales y municipales son entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, según la Ley 136 de 1994. Nótese que no en todos los municipios

del país existen contralorías municipales. El criterio para determinar la posibilidad de contar con una contraloría municipal fue fijado en el artículo 156 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 617 de 2000. Hasta el momento solo el 2,81 % del total de 1.103 municipios que existen en el país tienen contraloría, por esto la ley creó una regla residual de competencia para las contralorías departamentales, que asigna a estas la función de ejercer el control fiscal en aquellos municipios donde no existe contraloría municipal, es decir, en el 97% de los casos.

En la actualidad existen en el país 67 contralorías: 32 departamentales, 31 municipales y cuatro distritales.

5.2 Instituciones del Comité Nacional de Innovación Pública

El Comité Nacional de Innovación Pública (CNIP) tiene por misión coordinar a las distintas instituciones públicas que contribuyen a la concreción de acciones asociadas al capítulo de innovación pública dentro del Plan Nacional de Desarrollo, hacerles seguimiento y velar por la ejecución de los compromisos asociados a dichas tareas. Está compuesto por el EiP y otras entidades del gobierno nacional que también juegan roles clave en el ecosistema de innovación pública, teniendo en cuenta tanto sus funciones consignadas en la normatividad correspondiente como las iniciativas que actualmente adelantan.



MILAB - iNNpulsando del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo:

Es el laboratorio de innovación pública nacional que busca generar soluciones oportunas a retos de la Administración Pública e implementar una conciencia de cambio e innovación de forma que mejore la relación entre el Estado y la Ciudadanía.



DAFP Función Pública:

La misión de DAFP es fortalecer la gestión de las entidades públicas nacionales y territoriales, mejorar el desempeño de los servidores públicos al servicio del Estado, contribuir al cumplimiento de los compromisos del gobierno con el ciudadano y aumentar la confianza en la administración pública y en sus servidores.



ESAP - Escuela Superior de Administración Pública:

Su misión es formar ciudadanos y ciudadanas en los conocimientos, valores y competencias del saber administrativo público, para el desarrollo de la sociedad, el Estado y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades y organizaciones prestadoras de servicio público, en los diferentes niveles de educación superior, educación para el trabajo y el desarrollo humano, la investigación y asistencia técnica en el ámbito territorial, nacional y global.



MinCiencias -Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación: Creado con la misión de construir política pública científica, tecnológica y de innovación que impulse el avance del conocimiento y de su apropiación, que estimule la creatividad y el pensamiento crítico como parte esencial de la cultura.



Equipo de Innovación Social - Departamento Administrativo para la Prosperidad Social:

La misión del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS es diseñar, coordinar e implementar las políticas públicas para la superación de la pobreza y la equidad social. Su Equipo de Innovación Social promueve la identificación e implementación de iniciativas privadas y locales, entre otras, dirigidas a la inclusión social y productiva de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, vulnerable y víctima de la violencia.



EiP - Departamento Nacional de Planeación:

El Equipo de Innovación Pública - EiP, hace parte del Grupo de Modernización del Estado del Departamento Nacional de Planeación. El principal rol del EiP es servir de articulador de las entidades ejecutoras de proyectos de innovación, así como, impulsar el desarrollo de políticas en dichas materias.



MinTIC - Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:

Promueve la inversión en el sector TIC y para la transformación digital del Estado; para ello, focaliza los esfuerzos, genera incentivos, cuenta con un equipo de trabajo de alto desempeño, da ejemplo en el uso de las TIC en sus servicios y procesos totalmente digitales. Es un promotor de programas y proyectos que fortalecen las competencias ciudadanas digitales de acuerdo con el contexto de cada región y establece alianzas público-privadas bajo un modelo sostenible que genera desarrollo en todo el país. El MinTIC en el marco del Programa de Gobierno Digital, cuenta con la iniciativa de Centro de Innovación Pública Digital que promueve la innovación para estimular el uso de tecnologías digitales para el fomento de la transformación digital del Estado.



Secretaría de Transparencia – Vicepresidencia de la República: A cargo de asesorar y apoyar directamente al presidente en el diseño de una Política Integral de Transparencia y Lucha contra la Corrupción y coordinar su implementación. A través de la Resolución 0327 del 2019, la Presidencia de la República creó el Grupo de Laboratorio de Innovación y Lucha contra la Corrupción para apoyar el diseño, administración y funcionamiento del Sistema General de Información de Lucha contra la Corrupción. Así mismo, con equipo responsable de desarrollar y poner a prueba pilotos de políticas públicas sobre el acceso a la información y la lucha contra la corrupción.



CCE - Colombia Compra Eficiente:

Conforme lo dispone el Decreto Ley 4140 del 2011, el principal rol de CCE es la generación de reglas claras para contratar y adquirir innovación pública, desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.



Consejería Presidencial para los Asuntos Económicos e Innovación: La Consejería Presidencial de Asuntos Económicos e Innovación, creada mediante Decreto 1784 del 2019, funciona como punto común para el impulso a la innovación para apoyar las entidades a formular e implementar políticas públicas en materia de innovación, transformación digital, cuarta revolución industrial, comercio electrónico y seguridad digital. El principal rol de la Consejería, en asuntos de innovación, es servir de coordinador y movilizador de las acciones estratégicas en materia de innovación especialmente con asuntos relacionados con la cuarta revolución industrial.

5.3 Entidades de vigilancia y control

Las siguientes entidades impulsan la innovación a través de espacios seguros para la innovación:



Superintendencia Financiera de Colombia - Innova:

El Grupo de Innovación Financiera y Tecnológica, Innova SFC, se encarga de facilitar la innovación sostenible y responsable del sistema financiero.

A través del Sandbox (la Arenera) se ha desarrollado una herramienta que permite a entidades vigiladas o no poner a prueba las innovaciones tecnológicas con impacto financiero con el motivo de impulsar la transformación digital del sector, bajo un ambiente de control y vigilancia.



Comisión de Regulación de Comunicaciones:

La Comisión de Regulación de Comunicaciones, en el marco de sus funciones dispuestas en las Leyes 1341 del 2009 y 1978 del 2019, ha promovido la creación de un Sandbox como mecanismo alternativo a la regulación que permitirá a proveedores autorizados probar productos, servicios y soluciones con un marco regulatorio flexible, en un período de tiempo y autorización específica.



Data Sandbox del Ministerio de Tecnologías de la

El MinTIC en el marco del Programa de Gobierno Digital, se encuentra creando el primer Data Sandbox para entidades públicas, que le permitirán probar y pilotear posibles soluciones y servicios basados en datos.

El Data Sandbox es desarrollo del Conpes 3920 que impulsa la Política de explotación de datos (Big Data).



Sandbox Regulatorio para Fintech del Ministerio de Hacienda y la Superintendencia Financiera de Colombia: En el mes de febrero del 2020, MinHacienda publicó un Proyecto de decreto que busca la creación de un espacio de prueba para proyectos Fintech como conjunto de normas, procedimientos y requisitos para probar tecnologías innovadoras en la prestación de actividades vigiladas por la Superfinanciera. Al momento de la publicación del presente estudio no se ha publicado la norma referida.



Espacio seguro para las pruebas de las nuevas redes 5G:

El MinTIC aprobó en el 2019 el Plan 5G para Colombia que contiene las acciones a seguir para el impulso de redes y tecnologías 5G, en el cual se incluye un espacio para promover pruebas (pilotos) como catalizadores para convertir la innovación tecnológica en soluciones empresariales completas.

06 Matriz DOFA



El diagnóstico anterior se resume en el siguiente análisis DOFA, buscando sintetizar las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas que tiene Colombia frente a la existencia (y posible flexibilización) de barreras frente a la innovación.



DEBILIDADES



FORTALEZAS



OPORTUNIDADES



AMENAZAS

DEBILIDADES

1. No se tiene certeza, ni existe ilustración suficiente de para qué sirve la innovación.
2. Se desconoce la normatividad sobre la Compra Pública para la Innovación (CPI).
3. Dificultad al interior de las entidades públicas para saber qué es un reto de innovación pública.
4. Existe un reto cultural mayor: las entidades desconocen las ventajas de la innovación pública y no quieren salir de la manera tradicional de hacer las cosas.
5. El ecosistema de innovación es compartimentado. Varias entidades cuentan con sandbox y otras herramientas, pero no están articulados para resolver retos o problemas transversales.
6. Los esfuerzos de las entidades, en materia de innovación, son aislados.
7. No existe unificación de criterios al interior de los entes de control.
8. Falta de conocimiento de los servidores públicos y organismos de control en materia de innovación pública.
9. La innovación no es vista como una herramienta de solución a los retos públicos.
10. Faltan incentivos (pecuniarios y no pecuniarios) para que los servidores adopten la innovación pública.
11. El proceso de CPI es largo y complejo.
12. Las entidades no incorporan la innovación en su plan de acción.
13. No existe gestión de conocimiento para divulgar sobre las experiencias exitosas en materia de IP.

FORTALEZAS

1. El Gobierno Nacional está comprometido con la innovación, tal y como se establece en el PND.
2. La guía sobre Compra Pública para la Innovación de Colombia Compra Eficiente es una realidad y un gran avance para materializar la innovación.
3. El programa CO. META de iNNpulsa, ahora potenciado a través de MiLab, ayuda a las entidades a definir retos públicos y a buscar soluciones innovadoras.
4. El CONPES de Transformación Digital y la Inteligencia Artificial es una herramienta que impulsa la innovación pública.
5. El DNP institucionalizó el equipo de EIP al incorporarlo a su planta, lo cual da más estabilidad y permanencia a la temática.
6. La existencia, al menos informal, del Comité de Nacional de Innovación Pública genera una articulación inicial necesaria para impulsar la innovación pública.

OPORTUNIDADES

1. El mundo contemporáneo exige una visión distinta para solucionar los retos públicos y el Gobierno está alineado con esa visión.
2. La innovación pública es una tendencia que las entidades públicas pueden aprovechar para impulsar el logro de los proyectos y acciones en el marco de sus competencias y funciones.
3. Se requiere mayor divulgación sobre las oportunidades y beneficios de aplicar innovación pública para la solución de problemas y retos públicos.
4. El estudio permitirá construir una hoja de ruta que podrá definir un marco normativo y de política pública para disminuir las barreras e impulsar la innovación pública en las entidades públicas.
5. Existen experiencias exitosas de innovación pública que pueden servir de ejemplo o de buenas prácticas para otras entidades.
6. En los próximos años, existirá grandes flujos de inversión en tecnologías emergentes como Blockchain, IOT, Inteligencia Artificial y analítica de Big Data que pueden impulsar a las entidades a desarrollar proyectos de innovación pública para la solución de retos o problemas públicos.

AMENAZAS

1. Existe gran aversión al riesgo por parte de funcionarios y entes de control para el desarrollo de proyectos de innovación pública.
2. Existe normativa restrictiva en materia de innovación, en materias como: presupuesto, procesos de contratación, flexibilidad en la ejecución, definición de proyectos de CTI y CPI.
3. Los organismos de control ven la innovación y la experimentación más como un problema que como una solución.
4. Las entidades públicas no cuentan con políticas o reglas claras en materia de propiedad intelectual, para la protección de invenciones por parte de emprendedores que presentan sus proyectos al Estado.
5. Los procesos de contratación relacionados con la innovación generan temor porque no tienen certeza sobre la interpretación de los órganos de control.
7. No existe un habilitador con definiciones claras de qué son proyectos de innovación pública y cuáles de ciencia y tecnología.
8. No existe una institucionalidad de largo plazo al interior de las entidades en materia de innovación. Se depende de los ciclos políticos y de liderazgos específicos.

07 Recomendaciones



Este capítulo recopila las conclusiones principales a las que se llega a partir de la investigación realizada sobre el estado actual de las barreras a la innovación pública en Colombia. A continuación, se exponen algunas recomendaciones y pasos a seguir. Esta lista no pretende ser exhaustiva, sino un primer desglose de recomendaciones preliminares para fortalecer el espacio de experimentación en Colombia. Conscientes de que esta serie de acciones supone diferentes dosis de esfuerzos en materia de articulación, pedagogía y gestión del cambio, se señala el plazo previsto para llevarlas a cabo.

7.1 Llamado a la articulación institucional, desde el más alto nivel

 Propuesta	 Instrumento	 Responsable	 Plazo
Declaración por la Innovación Pública.	Pacto	DNP	Corto
Política Nacional para la Innovación Pública.	Documento Conpes	DNP	Mediano



Pacto por la innovación pública

Se propone 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. Un pacto que involucre a la mayor cantidad de ministros y directores de organizaciones sociales e internacionales, empresas, centros académicos, entre otros.

El pacto nacional por la innovación pública debe contener, por lo menos, las metas que Colombia pretende lograr así como los compromisos y aportes para impulsar la innovación pública.

Se propone el siguiente es el modelo de pacto:

PACTO POR LA INNOVACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

Los firmantes, nos comprometemos a avanzar hacia la implementación de una agenda de Innovación Pública en Colombia, previa las consideraciones que se exponen a continuación.

Consideraciones:

1. El país enfrenta innumerables retos públicos que requieren de la gestión de proyectos de innovación pública para generar soluciones.
2. La innovación pública debe ser el pilar necesario para avanzar en materias como los derechos humanos, desarrollo económico, equidad, objetivos de desarrollo sostenible, disminución de brechas de acceso a los servicios públicos, entre otros.
3. En el Plan Nacional de Desarrollo se impulsa la innovación pública como aspecto fundamental para lograr aportes que generen valor de lo público, para ello se requiere un enfoque a la solución de retos

públicos, en los que se conjugue las necesidades institucionales del Estado, la ciudadanía y demás actores.

4. La innovación pública, conforme con el Plan Nacional de Desarrollo, es más que solo la innovación en el sector público, dado que se requiere responder con productos, procesos nuevos o mejorados, y parte de enfoques de experimentación: abierta, iterativa y basada en la evidencia. Además, trasciende lo público para impactar el sector privado, organizaciones internacionales, academia y sociedad civil.

En coherencia con lo anterior, los firmantes, asumimos los siguientes compromisos:

1. Participar activamente en la creación de valor de lo público a través de la formulación y ejecución de proyectos de innovación pública que asuman los retos de país.

2. Incentivar la formación en materia de innovación pública, con el propósito de incrementar el conocimiento y las capacidades que se requieren para asumir los retos públicos.
3. Incluir en los planes de acción institucionales proyectos específicos que promuevan la innovación pública para asumir los retos misionales en las entidades.
4. Contribuir en el desarrollo de la Política Nacional de Innovación Pública.
5. Contribuir al interior de nuestras instituciones con un directo responsable del cumplimiento del presente pacto.
6. Promover la formación en los mecanismos de compra pública para la innovación.
7. Diseñar mecanismos especiales de control para los proyectos de innovación pública.
8. Por parte de las entidades solicitar acompañamiento preventivo a los Entes de Control en la gestión de proyectos de innovación. Por parte de los entes de control, designar equipos y personas que cuenten con competencias en materia de innovación pública para que acompañen los proyectos de las entidades, circunscrito al ejercicio de las funciones y competencias otorgadas en la ley.
9. Adaptar, diseñar y poner en funcionamiento herramientas para la innovación pública, la toma de decisiones basadas en datos y evidencia, y el fomento de la experimentación.
10. Promover el uso de tecnologías que incentiven la innovación pública y fortalezcan la gestión del conocimiento al interior de las entidades.
11. Impulsar campañas internas para fomentar competencias en innovación a través de la solución de retos que sean de interés para la entidad.
12. Diseñar y poner en marcha un plan de capacitación, entrenamiento y formación en materia de innovación dirigido a los servidores públicos.
13. Promover campañas que incentiven la gestión del conocimiento, el uso de la innovación pública y la experimentación en el marco de las funciones y proyectos de la entidad.
14. Difundir esta declaración a los funcionarios y contratistas de las entidades.

Para constancia, el presente pacto es firmado por los siguientes representantes de entidades y organizaciones.



Política Nacional para la Innovación Pública

El Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, creado mediante la Ley 19 de 1958, es la máxima autoridad del país en asuntos de planeación y se desempeña, además, como organismo asesor del Gobierno en todo lo relacionados con el desarrollo económico y social, por lo tanto, se recomienda que esta instancia no solo se involucre, sino que asuma la bandera de la innovación pública como eje de política pública.

Con el propósito que el país cuente con una hoja de ruta para la innovación pública, a largo plazo, se requiere que el CONPES defina una Política Pública que incorpore causas problema, causas raíz- soluciones, objetivos de política y acciones más allá del período de gobierno, de forma que los esfuerzos en materia de innovación pública puedan

trascender dichos períodos, pero además, se contemplen posibles soluciones estructurales especialmente en temas organizacionales y normativos, de forma que puedan impactar positivamente en disminuir las barreras existentes en materia de innovación pública. Dicho documento debe contar con una metodología coherente con el discurso de experimentación que se ha venido defendiendo. Debe ser un instrumento de política pública basado en evidencia (tomar los aprendizajes de las estrategias descritas en las bases del PND 2018-2022) y cocreado con el ecosistema.

7.2 Promoción de nuevos lineamientos en materia de innovación pública

 Propuesta	 Instrumento	 Responsable	 Plazo
Lineamientos para la innovación pública para gobernaciones y alcaldías	Guía	DNP, DPS, ESAP, DAFP	Corto
Difusión del mapeo de metodologías y casos de uso sobre innovación pública	Caja de herramientas	DNP	Corto
Lineamientos sobre requisitos mínimos para compra de tecnologías emergentes	Guía	Consejería Presidencial para Asuntos Económicos y Transformación Digital, MinTIC.	Mediano
Lineamientos para la protección de la propiedad intelectual e industrial en proyectos de innovación pública	Guía	DNP, Superintendencia de Industria y Comercio, Colombia Compra Eficiente	Mediano
Destinar presupuesto anual para proyectos de innovación pública	Lineamientos DNP y MinHacienda	DNP y MinHacienda	Mediano



Guía sobre innovación pública para gobernaciones y alcaldías

Para cerrar la brecha de conocimiento y recursos entre Nación y territorio, se propone elaborar una guía muy sencilla que explique el enfoque, las estrategias y el uso de metodologías en materia de innovación, desde un enfoque territorial.

Se propone que sea una guía práctica que cualquier servidor público pueda utilizar y para ello es importante que se base en la evidencia de los proyectos que las entidades del Comité Nacional de Innovación Pública han acompañado.

Para ello, se sugiere que se coconstruya con las partes interesadas y se publique en formatos analógicos y virtuales (por ej. El portal territorial, sitios web de la Federación Colombiana de Municipios y la Federación Colombiana de Departamentos).



Difusión de experiencias y metodologías en innovación pública

Si bien la innovación privada muchas veces esta mediada por las patentes y el secreto empresarial, no necesariamente ocurre lo mismo en el área de la innovación pública, donde las experiencias positivas y fructíferas de una entidad pueden y deberían ser replicadas por la mayor cantidad posible de entidades. En ese sentido, crear una estrategia de difusión sobre los casos de uso y las metodologías permitiría no solo dar a conocer buenas prácticas sino crear un repositorio de herramientas que permita diseñar,

implementar y replicar de forma más eficiente, proyectos de innovación en el país.



Socialización de requisitos mínimos para comprar tecnologías emergentes

Si existe una brecha difícil de romper en la sociedad moderna es la de la segregación tecnológica, la cual profundiza las brechas sociales y dificulta el desarrollo social y económico. En el Estado también hay brechas y mientras algunas entidades con presupuestos importantes pueden acceder a la última tecnología y a los mejores profesionales para su manejo e implementación, existen otras entidades que tienen restricciones de presupuesto para adquirir tecnología. Para contrarrestar este fenómeno se propone la elaboración de una guía que establezca, para las entidades con menos capacidad técnica, los requisitos mínimos que deben observar al momento de adquirir tecnologías emergentes. Esta guía podría además complementarse con un documento orientador sobre el proceso de adquisición. El Centro para la Cuarta Revolución Industrial en Medellín trabaja en esta línea, pero generando contenidos para el sector privado, y puede ser un aliado para su implementación.



Guía para la protección de la propiedad intelectual e industrial en proyectos de innovación pública

Es indispensable para los servidores públicos entender los conceptos de la propiedad intelectual e industrial, para garantizar que el Estado cumpla con las normas que rigen la materia. De esta forma, se asegura que el mundo de la innovación (que demanda gran



cantidad de conocimientos) sea seguro y fructífero. Si bien existe gran cantidad de información disponible en temas de propiedad intelectual, la mayoría no está enfocada al sector público ni está concebida para ser utilizada por servidores públicos en el día a día.

Particularmente, esto es relevante, cuando las entidades públicas diseñan y organizan ejercicios de ideación o de cocreación abiertos como hackátones, datatones o concursos para resolver retos públicos. Por ellos, se propone la construcción de una guía dirigida a todos los servidores públicos, que presente una introducción a la propiedad intelectual (derechos de autor, marcas, patentes, software libre, propiedad industrial) y otros conexos

(privacidad, protección de datos personales, confidencialidad, etc.) desde una perspectiva pública, y la necesidad de generar conocimiento previo necesario para lograr el desarrollo posterior de la innovación al interior del Estado.

Dado su ámbito de competencia y la experiencia que han acumulado durante años en la materia, la Superintendencia de Industria y Comercio junto con Colombia Compra eficiente pueden liderar esta propuesta.

7.3 Promoción de instrumentos vinculantes sobre innovación pública

 Propuesta	 Instrumento	 Responsable	 Plazo
Formación de equipos jurídicos y de contratación en innovación pública	Actualización del plan de capacitaciones	DNP, DAFP, ESAP.	Corto
Circular Conjunta para la Innovación Pública	Circular	DNP, Colombia Compra Eficiente, DAFP, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República	Corto
Incentivos para la innovación pública	Actualización del plan de incentivos/beneficios	DNP, DAFP.	Mediano



Actualización del plan de capacitaciones con contenido sobre innovación pública (y compra pública para la innovación):

El ingrediente fundamental de la innovación es el talento humano y es fundamental que los servidores públicos se capaciten frente a este

tema. Si bien una de las metas del capítulo de innovación pública del PND 2018-2022 plantea formar a 8.300 funcionarios públicos, lo que aquí se plantea es poder tener un curso más práctico que teórico a los equipos jurídicos y de contratación de todas las entidades públicas en un lapso no superior a dos años. Esta labor

debe ser desarrollada de forma conjunta con la Escuela Superior de Administración pública – ESAP que cuenta con amplia experiencia en la capacitación de servidores públicos.

En ese sentido, se propone la expedición de una norma que establezca el deber legal de que todas las entidades públicas del país incluyan en su plan de formación el área de la innovación pública.



Circular conjunta para la innovación pública:

Como se ha evidenciado en los diagnósticos liderados por el EiP del DNP: las entidades y los proveedores del Estado no conocen la normatividad alrededor de la contratación sobre ciencia, tecnología e innovación.

Es menester que las entidades conozcan con claridad las normas e interpretaciones que apliquen a la contratación pública de proyectos de innovación pública. Para lo cual, se propone la adopción de una circular conjunta para la innovación pública entre el DNP,

Colombia Compra Eficiente, DAFP, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República; con el propósito de contar con un único instrumento que recopile las instrucciones para la contratación pública, incluyendo los lineamientos de la compra pública para la innovación, e instrucciones para el control de proyectos de innovación pública y la experimentación. Esta iniciativa puede ser liderada por el DNP y Colombia Compra Eficiente, como entidades líderes de la política de innovación y de la contratación pública, respectivamente.



Creación de incentivos para la innovación pública:

La innovación pública no se puede incorporar en la mentalidad de las personas o en la cultura organizacional únicamente a través de instrumentos vinculantes. Ese cambio toma tiempo y es importante que se conjugue con aproximaciones diferentes basadas en las ciencias del comportamiento. Como medidas para incentivar la innovación en las entidades del Estado se propone:

- Premiación a equipos de trabajo que impulsen proyectos de innovación con metas enfocadas en temas de innovación que aporten al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, como el cierre de brechas y la lucha anticorrupción.
- Creación de premios innovación en las entidades que otorguen un premio significativo, como por ejemplo una medalla o condecoración o permiso remunerado al servidor más innovador de la entidad

Vale la pena recalcar que la efectividad de los incentivos está en que se otorgan sobre soluciones y no sobre ideas o prototipos, pues la innovación requiere también poder ejecutar e implementar.

08 Conclusiones



Este estudio es tan solo un abrebocas de la discusión que se debe seguir teniendo entre el poder ejecutivo y los órganos de control. Para el DNP fue desafiante todo el proceso, desde la estructuración de los estudios previos hasta la ejecución del contrato, dada la ausencia (por no decir inexistencia) de datos e información secundaria sobre barreras a la innovación en Colombia. Este estudio alimenta una serie de diagnósticos que el EiP del DNP se propuso elaborar con el objetivo de contar con la mayor cantidad de información estadística e investigativa, para tomar decisiones en el mediano y largo plazo. Conscientes de que este estudio no fue exhaustivo y por diferentes coyunturas no pudo llegar al nivel de análisis territorial que se pretendía, al momento de esta publicación, el EiP está diseñando los estudios previos para la versión 2.0 de este estudio, enfocada en identificar las barreras a la innovación, desde un enfoque territorial.

09

Anexos



A1 Lista entrevistas presenciales

SECTOR	ENTIDAD	DEPENDENCIA	FECHA	PARTICIPANTES
Sector Público – Nación	Colombia Compra Eficiente	Dirección General	12/16/2019 2/21/2020	Ana María Bonilla, Steven Orozco
Sector Público – Nación	Departamento Nacional de Planeación - DNP	Eficiencia Regulatoria – Grupo de Modernización del Estado	1/23/2020	Camilo Enriquez, Melisa Pachecho
Sector Público - Nación	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo – MinCIT	MiLab Innpulsa	2/3/2020	Sergio Mendoza, Laura Romero, Fabián Romero
Sector Público – Nación	Departamento Administrativo para la Función Pública – DAFP	Dirección de Gestión del Conocimiento e Innovación	3/8/2020	Ana Sofía Iregui Carillo, Magdalena Forero, Miriam Cubillos, Laura Suárez, Constanza Gonzáles, Katherin Muñoz

SECTOR	ENTIDAD	DEPENDENCIA	FECHA	PARTICIPANTES
Sector Público - Nación	Presidencia de la República	Consejería para asuntos económicos y transformación digital	2/12/2020	Víctor Muñoz y Luis Felipe Quintero
Sector Público - Territorio	Centro para la Cuarta Revolución Industrial	Líder de Inteligencia Artificial	2/7/2020	Cristina Gómez Santamaría
Órgano de control	Procuraduría General de la Nación	Laboratorio de Innovación	1/29/2020	Alejandra Fierro
Órgano de control	Procuraduría General de la Nación	Procuraduría Delegada para la Función Pública	1/29/2020	Oscar Sánchez
Órgano de vigilancia	Superintendencia Financiera	Dirección de Desarrollo e Investigación	12/20/2019	Ana María Zuluaga, Laura Clavijo
Órgano de regulación	Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC	Sesión de Comunicaciones - Comisionados	1/30/2020	Carlos Lugo, Sergio Martínez
Órgano de regulación	Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC	Sesión de Comunicaciones - Comisionados	2/24/2020	Paola Bonilla, Carlos Lugo, Nicolás Silva
Org. Internacionales	Banco Interamericano de Desarrollo	Modernización del Estado	1/22/2020	Alix Cortés, Ulises Morales, Alejandra Valderrama
Personal natural	Experto en Innovación Pública	Excoordinador del Laboratorio de Innovación Pública – Veeduría Distrital	2/24/2020	Juan Felipe Yepes
Personal natural	Experto en regulación regulatorio	Ex Superintendente Delegado de Acueducto, Alcantarillado y Aseo	2/11/2020	Julián López
Sector Privado	Instiglio	Dirección General	2/12/2020	Sebastián Osorio

A2 Análisis encuesta virtual



Pieza gráfica enviada por correo electrónico y compartida en redes sociales.

Fuente: DNP, 2020

Con el apoyo de Urna Virtual, en la primera mitad de febrero lanzamos una encuesta virtual en la que participaron 393 personas, 28% funcionarios públicos y 76% público en general.

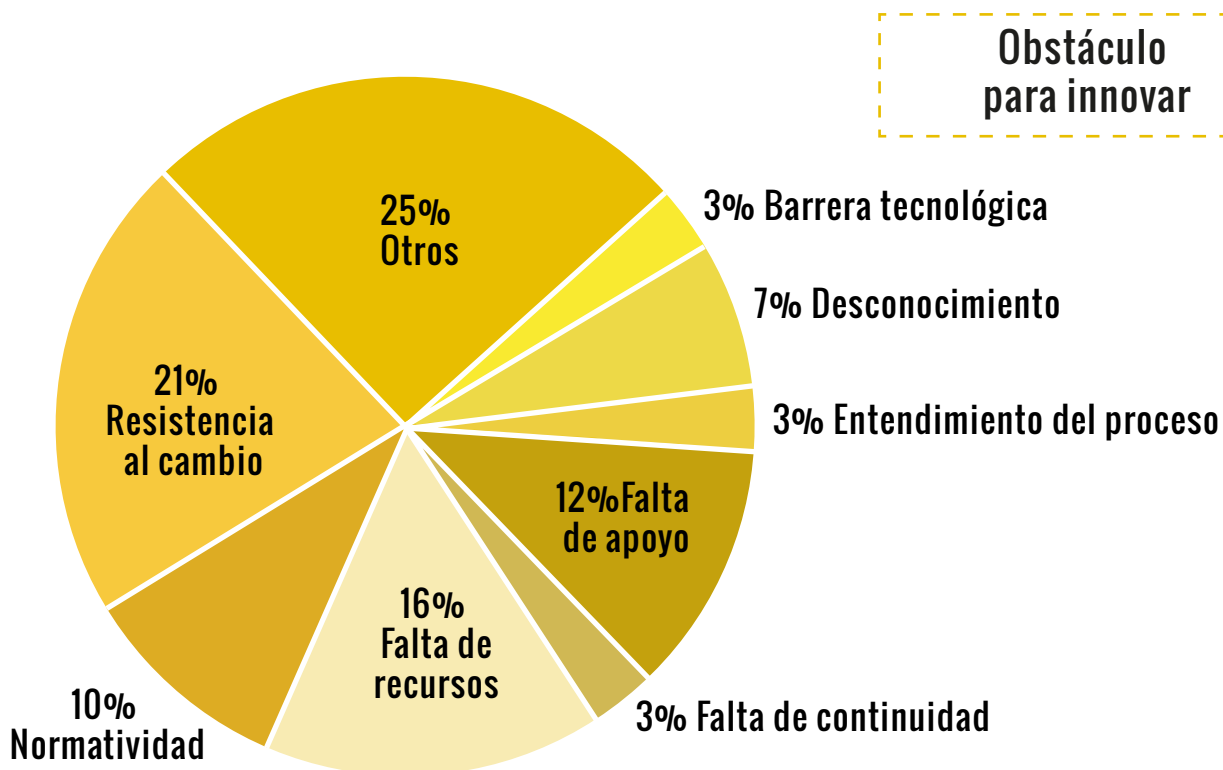
En primera instancia, los funcionarios encuestados conocen la definición de innovación pública y la relacionan con las siguientes palabras:

- Interdisciplinariedad
- Coordinación
- Ideas
- Co-creación
- Renovación
- Crear valor público
- Estado y ciudadanía
- Creación
- Conocimiento
- Talento Humano
- Estado Abierto
- Disrupción
- Datos

Se encuentra que la mayoría de los funcionarios encuestados describen a sus entidades como innovadoras o medianamente innovadoras, esto ha sido reflejado en el 71% de las opiniones. Sin embargo, solo el 61% ha participado en iniciativas de innovación, y solo el 35% opina que su entidad incentiva la innovación. En respuesta a esta contradicción, desde el EiP se propone explorar durante el 2020, nuevos mecanismos para incentivar la innovación en el sector público.

Respecto de los obstáculos para innovar se encuentra que en un 21% se refleja resistencia al cambio, evidenciando la barrera cultural; un 16% se indica que un obstáculo es la falta de recursos; seguido por la falta de apoyo al interior de las entidades en un 12%, lo cual puede reflejar la ausencia de liderazgo para la innovación, siendo esta una de las capacidades esenciales de las organizaciones que permite innovar; y un 10% muestra las dificultades normativas. Por su parte los aspectos de conocimiento y de tecnología ocupan los últimos lugares en cuando las opiniones de los participantes de la encuesta.

Ilustración 5. Resultados encuesta: obstáculos para innovar



Al ahondar en las razones sobre la existencia de las barreras, se preguntó de 1 a 4 si los directivos de su entidad tienen o no competencias para innovar, donde 4 significa que se tiene competencias/conocimiento para innovar y 1 refleja deficiencias. Se evidencia que existen pocas competencias para innovar puesto que solo el 14% de los encuestados contestaron que los directivos tienen buenas competencias/conocimientos para innovar, el 38% las calificó como aceptables, un 34% como regulares y un 14% como deficientes.

También se preguntó si el personal técnico de las entidades cuenta con competencias/conocimientos para innovar, encontrando un resultado que puede generar altas oportunidades de cambio. El 40% califica como aceptable, el 14% como bueno, el 32%

como regular y un 14% como deficiente. Situación similar se evalúa en el personal de apoyo de las entidades, donde se califica con un 38% como competencias/conocimientos regulares, un 34% como aceptables, un 20% las califica como deficientes, y el 11% solo como buenas.

Se preguntó además que tipo de acciones o soluciones se requerirían para desarrollar proyectos de innovación, pregunta que buscó confrontar los aspectos clave en el que las entidades podrían concentrar sus esfuerzos, de los principales resultados se encuentra que el 20% considera una solución la formación y capacitación, el 18% muestra que se debe realizar gestión de cambio; el 9% apoyo de los directivos lo ve como fundamental para innovar, seguido también por un 9% de los

aspectos de optimización de procesos y un 9% la necesidad de financiación. Todas las soluciones propuestas se concentraron en aspectos de conocimiento, culturales y organizacionales.

Como se pudo observar, los resultados de la encuesta concentran las problemáticas en las barreras culturales, normativas y organizacionales, no obstante, los encuestados encuentran que las principales soluciones se deben enfocar en mejorar el conocimiento, generar mejora en la cultura e incrementar las capacidades de las organizaciones. La investigación también arroja que las entidades públicas se están reinventando por medio de la creación de áreas que se especializan en innovación, lo que les ha implicado un nuevo reto en la forma de contratación y en la atracción de nuevos talentos.

PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS DE LA ENCUESTA SOBRE LAS BARRERAS A LAS CUALES SE ENFRENTAN LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS AL MOMENTO DE INNOVAR.

Esta parte de la consultoría fue hecha en base a una encuesta virtual de carácter nacional dirigida a los funcionarios del sector público.

La encuesta es cualitativa, consta de:

17 preguntas

y el total de personas que respondieron fue de:

276

Además se realizaron 3 grupos focales:

- Sector público Bogotá
- Sector público Medellín
- Entes de control Medellín

El objetivo de la encuesta en encontrar las barreras que se presentan al momento de hacer innovación pública.

Análisis de los datos de la encuesta:

A continuación se presenta un análisis de los datos de la encuesta desmenuada en el marco de este estudio, presentando cada una de las preguntas formuladas.

Preguntas encuesta:

01

¿A qué grupo pertenece?

Esta pregunta tenía como opción dos respuestas:

- Grupos de Valor (Ciudadano, academia, sector privado, organización de cooperación internacional, sociedad civil)
- Sector Público (Funcionario o contratista)



Para lo cual el 71% pertenecen al Sector Público y el 29% hacen parte del Grupo de Valor.

02

¿A qué nivel pertenece su entidad?

El 61% de los encuestados indican que hace parte del orden nacional, el 34% al municipal y el 5% al departamental.

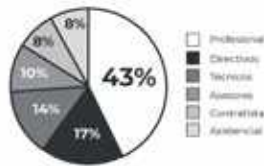


03

Describe brevemente su rol

Los roles de los encuestados son: Asesor, asistencial, contratista, directivo, profesional, técnico.

Como vemos en el gráfico el **43%** de los encuestados tienen rol de profesional, un **17%** son directivos, el **14%** son técnicos, el **10%** corresponde a asesores, un **8%** son contratistas y asistencial.



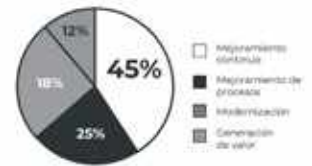
05

Para usted, ¿qué es la innovación pública?

El análisis de esta respuesta se hace bajo el sistema de agrupación, para lo cual se tuvieron en cuenta palabras clave y las coincidencias semánticas, que hacen referencia a los siguientes conceptos: Generación de valor, mejoramiento continuo, mejoramiento de procesos y modernización.

Se encontró lo siguiente:

El **45%** de los encuestados tienen la percepción de que innovación pública es mejoramiento continuo, el **25%** indica que es mejoramiento de procesos, el **10%** modernización y el **12%** restante generación de valor.

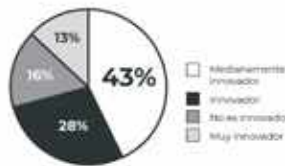


04

En su opinión, ¿qué tan innovadora es su entidad?

Para esta pregunta se usa una medición de 1 a 4, donde **4 es muy innovadora** y **1 es no innovador**.

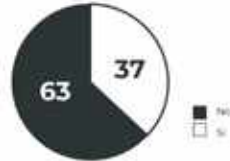
Estos fueron los resultados: El **43%** califica como medianamente innovador a su entidad, el **28%** dice que es innovador, el **16%** indica que no es innovador y el **13%** que es muy innovador.



06

¿Ha tenido la oportunidad de trabajar en algún proyecto de innovación pública?

De los encuestados solo el **37%** han trabajado en proyectos de innovación pública y el **63%** restante no lo ha hecho.



07

¿Encontró algún obstáculo para innovar?

El análisis de esta respuesta se hace bajo el sistema de agrupación, para lo cual se tuvieron en cuenta palabras clave y las coincidencias semánticas, que hacen referencia a los siguientes conceptos:

Barrera tecnológica, desconocimiento, entendimiento del proceso, falta de apoyo, falta de continuidad, falta de recursos, normatividad, resistencia al cambio y otros.

Se encontró lo siguiente:

El **21%** de los encuestados indican que el obstáculo está en la resistencia al cambio, al **16%** en la falta de recursos y el **12%** en la falta de apoyo. Los obstáculos como barreras tecnológicas, entendimiento de los procesos y falta de continuidad representan cada uno el **3%**.



- Otros
- Resistencia al cambio
- Normatividad
- Falta de recursos
- Falta de continuidad
- Falta de apoyo
- Entendimiento del proceso
- Desconocimiento
- Barrera tecnológica

08

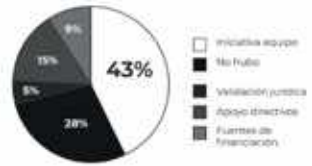
¿Cómo lo solucionó?

El análisis de esta respuesta se hace bajo el sistema de agrupación, para lo cual se tuvieron en cuenta palabras clave y las coincidencias semánticas, que hacen referencia a los siguientes conceptos: apoyo de directivos, fuentes de financiación, iniciativa de equipo, no hubo solución y validación jurídica.

Se encontró lo siguiente:

El **43%** de los encuestados indican que encontraron la solución con iniciativas de equipo, el **15%** a través del apoyo de directivos y un **9%** con fuentes de financiación, mientras que el **28%** de los encuestados no tuvieron solución.

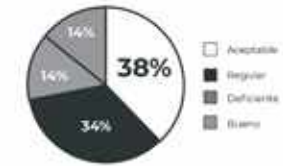
Es importante resaltar que 176 personas no respondieron la pregunta.



09

De 1 a 4, indique si los directivos tienen las competencias/conocimiento necesarios para innovar.

Para esta pregunta se usa una medición de 1 a 4, donde **4** significa que tiene buenas competencias/conocimiento necesarios para innovar y **1** que sus conocimientos son deficientes.



Estos fueron los resultados:

El **38%** indica que es aceptable, el **34%** regular, **14%** deficiente y **14%** bueno.

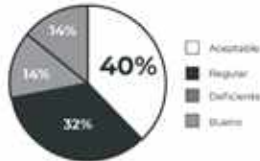
10

De 1 a 4, indique si los técnicos tienen las competencias/conocimiento para innovar.

Para esta pregunta se usa una medición de 1 a 4, donde 4 significa que tiene buenas competencias/conocimiento necesarios para innovar y 1 que sus conocimientos son deficientes.

Estos fueron los resultados:

El 40% indica que es aceptable, el 32% regular, 14% deficiente y 14% bueno.



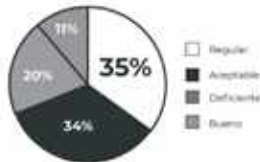
11

De 1 a 4, indique si el personal de apoyo tiene las competencias/conocimiento para innovar.

Para esta pregunta se usa una medición de 1 a 4, donde 4 significa que tiene buenas competencias/conocimiento necesarios para innovar y 1 que sus conocimientos son deficientes.

Estos fueron los resultados:

El 35% indica que es regular, el 34% aceptable, el 20% deficiente y el 11% bueno.



12

En su entidad que normativa o tipos de normativa pueden significar una barrera u obstáculo para desarrollar proyectos de innovación pública.

El análisis de esta respuesta se hace bajo el sistema de agrupación, para lo cual se tuvieron en cuenta las coincidencias semánticas.

El cuadro 1 indica que el 32% de los encuestados no sabe si hay alguna normativa que pueda ser una barrera al momento de hacer innovación, el 29% opinan que no hay ninguna que represente una barrera, mientras que un 10% indica que la ley de contratación es una barrera, un 6% indica que la falta de reglamentación y un 5% el sistema de financiación.

OBSTÁCULO DESDE LA NORMATIVIDAD	RESULTADOS	PORCENTAJE
No sabe	127	32
Otros	116	29
Ninguna	47	12
Ley de contratación	38	10
Falta de reglamentación	22	6
Sistema financiación	20	5
Rigidez normativa	15	4
Ley de empleo público	8	2

13

¿Qué tipo de acciones o soluciones, requeriría en su entidad, para desarrollar proyectos de innovación?

El análisis de esta respuesta se hace bajo el sistema de agrupación, para lo cual se tuvieron en cuenta las coincidencias semánticas.

El cuadro 2 indica que el 20% de los encuestados consideran una solución para desarrollar proyectos de innovación la formación y capacitación, el 18% opina que es la gestión del cambio, el 9% el apoyo de los directivos, la optimización y la financiación, seguido de un 8% que considera que la actualización tecnológica es una solución, así como la reglamentación.

OBSTÁCULO DESDE LA NORMATIVIDAD	RESULTADOS	PORCENTAJE
Formación y capacitación.	50	20
Gestión del cambio.	50	18
Apoyo de los directivos.	26	9
Optimización.	26	9
Financiación.	23	9
Actualización tecnológica.	23	8
Reglamentación.	23	8
Cooperación.	18	7
No sabe.	10	4
Contratación de personal experto.	8	3
Recurso humano.	6	2
Implementación de metodologías ágiles.	5	2
Participación ciudadana.	4	1

14

La cultura organizacional de su entidad incentiva la innovación.

Para esta pregunta se usa una medición de 1 a 4, donde 4 significa que tiene alto incentivo y 1 no incentiva.

Estos fueron los resultados:

El 42% de los encuestados opinan que se tiene un bajo incentivo, un 26% dice que se incentiva, un 23% indica que no se les incentiva a innovar y un 9% dicen que hay un alto incentivo para innovar por parte de cultura organizacional.



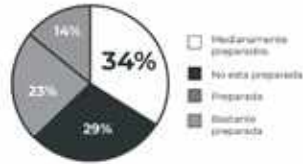
15

Considera que su entidad se encuentra preparada para desarrollar proyectos tecnológicos de la Cuarta Revolución Industrial o de tecnologías emergentes (como big data analytics, inteligencia artificial o blockchain)

Para esta pregunta se usa una medición de 1 a 4, donde 4 significa Bastante preparada y 1 No está preparada.

Estos fueron los resultados:

El 34% opina que están medianamente preparados, el 29% dicen que no están preparados, el 23% se sienten preparados y el 14% dicen que se sienten bastante preparados para desarrollar proyectos tecnológicos de la Cuarta Revolución Industrial.



16

Por favor describa, ¿cómo están preparándose su entidad para ese tipo de proyectos de tecnologías emergentes o cuarta revolución industrial?

El análisis de esta respuesta se hace bajo el sistema de agrupación, para lo cual se tuvieron en cuenta palabras clave y las coincidencias semánticas.

El cuadro 3 se puede ver que el 30% de los encuestados opina que no se están preparando, el 22% no tienen conocimiento si lo están haciendo, el 20% indica que se están preparando con implementación de áreas especializadas, el 11% indica que lo están haciendo con el uso de las TICs, el 8% con formación, 5% con mejoramiento continuo y un 4% a través de la gestión del conocimiento.

CÓMO SE ESTÁN PREPARANDO PARA LA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL

CÓMO SE ESTÁN PREPARANDO PARA LA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL	RESULTADOS	PORCENTAJE
No se están preparando.	83	30
No sabe.	62	22
Área especializada.	55	20
Incorporación de las TICs.	31	11
Formación.	21	8
Mejoramiento continuo.	15	5
Gestión del conocimiento.	12	4

17

¿Qué oportunidades identifica en su entidad para innovar?

Las oportunidades que se identifican hacen relación a los servicios al ciudadano y la prestación de los servicios, con porcentajes del 20 y 16%.

En el cuadro 4 podemos observar con detalle los resultados arrojados.

¿QUÉ OPORTUNIDADES IDENTIFICA EN SU ENTIDAD PARA INNOVAR?	RESULTADOS	PORCENTAJE
Servicio al ciudadano Prestación de servicios.	56	20
Servicio al ciudadano	43	16
Contratación, Compras, Servicio al ciudadano, Prestación de servicios.	42	15
Prestación de servicios	38	14
Contratación, Servicio al ciudadano, Prestación de servicios.	30	11
Contratación, Servicio al ciudadano.	23	8
Contratación, Servicio al ciudadano, Prestación de servicios.	20	7
Contratación, Compras.	19	7

Con esta pregunta damos fin la encuesta, donde podemos concluir de manera general lo siguiente:

- 1 Los funcionarios públicos no tienen claro el concepto de innovación ni innovación pública, esto puede afectar la identificación de los procesos y la gestión de proyectos de innovación.
- 2 Las barreras que se encuentran los funcionarios al momento de innovar están en el desconocimiento de los procesos y la resistencia al cambio. Si se hace un zoom a estas dos barreras podemos hablar que se tratan de barreras de conocimiento y aspectos culturales.



A3 Grupos focales en Bogotá y en Medellín

En el marco de estudio, y con el objetivo de escuchar a servidores públicos, se realizaron cuatro grupos focales.

- **Dos (2) grupos focales en Bogotá:**

- Para funcionarios del orden ejecutivo: se llevó a cabo el 28 de febrero de 2020 en el marco del Comité Nacional de Innovación Pública, donde participaron 15 personas.

- Para órganos de control: se realizó el 2 de marzo de 2020, con la Contraloría General de la Nación, donde participaron 13 representantes de esta entidad.

- **Dos (2) grupos focales en Medellín:**

- Para funcionarios del orden ejecutivo: participaron 43 personas, funcionarios públicos y miembros del ecosistema de innovación pública de Medellín y el área metropolitana.

- Para órganos de control: realizaron el mismo día, el 6 de marzo de 2020, donde participaron 9 representantes de entes de control de Medellín y el área metropolitana.

Los talleres se desarrollaron en dos momentos:




1

Identificar barreras:




En mesas de trabajo los participantes identificaron barreras específicas que han enfrentado para innovar en las categorías: culturales, normativas, tecnológicas, organizacionales y de conocimiento. También identificaron experiencias de éxito para superar dichas barreras. A continuación, se comparten los formatos usados en esta sección.

BARRERAS TECNOLÓGICAS Y OTROS RECURSOS	
<p>Ausencia de herramientas y recursos requeridos para la gestión de proyectos de innovación.</p> <p>Palabras clave: (herramientas obsoletas, analógico/ virtual, capacidad instalada, interoperabilidad de plataformas)</p>	<p>El futuro es de todos</p> <p>Ministerio Administrativo Nacional de Innovación</p> <p>EQUIPO de INNOVACIÓN PÚBLICA</p>
<p>¿QUÉ BARRERAS TECNOLÓGICAS O DE RECURSOS HA ENFRENTADO DESDE SU ROL U ORGANIZACIÓN?</p>	<p>¿QUÉ EXPERIENCIA DE ÉXITO CONOCE DONDE ESTAS BARRERAS TECNOLÓGICAS O DE RECURSOS HAYAN SIDO SUPERADAS?</p>



Fuente: EiP y Plaza Consulting, 2020

BARRERAS CULTURALES		Conjunto de prácticas o paradigmas personales o colectivos que repercuten en la toma de decisiones. Palabras clave: (miedo, aversión al riesgo, malos tratos interpersonales, ausencia de retroalimentación)	  
¿QUÉ BARRERAS CULTURALES HA ENFRENTADO DESDE SU ROL U ORGANIZACIÓN?	¿QUÉ EXPERIENCIA DE EXITO CONOCE DONDE ESTAS BARRERAS CULTURALES HAYAN SIDO SUPERADAS?		
<small>ESTUDIO BARRERAS A LA INNOVACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA</small>			

Fuente: EiP y Plaza Consulting, 2020

BARRERAS ORGANIZACIONALES		Contempla aspectos estructurales del Estado o de las entidades públicas, relacionados, por ejemplo, con la aplicación de procesos o procedimientos, gobernanza, entre otros aspectos. Palabras clave: (facilitación de procesos, atomización organizacional al interior de las entidades, trabajo en silos)	  
¿QUÉ BARRERAS ORGANIZACIONALES HA ENFRENTADO DESDE SU ROL U ORGANIZACIÓN?	¿QUÉ EXPERIENCIA DE EXITO CONOCE DONDE ESTAS BARRERAS ORGANIZACIONALES HAYAN SIDO SUPERADAS?		
<small>ESTUDIO BARRERAS A LA INNOVACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA</small>			

Fuente: EiP y Plaza Consulting, 2020

<h2>BARRERAS DE CONOCIMIENTO</h2>	<p>Gestión de conocimiento y desarrollo de capacidades para enfrentar desafíos públicos.</p> <p>Palabras clave: (Técnicas, saberes, habilidades)</p>	 
<p>¿QUÉ BARRERAS DE CONOCIMIENTO HA ENFRENTADO DESDE SU ROL U ORGANIZACIÓN?</p>	<p>¿QUÉ EXPERIENCIA DE EXITO CONOCE DONDE ESTAS BARRERAS CONOCIMIENTO HAYAN SIDO SUPERADAS?</p>	
<p>ESTUDIO BARRERAS A LA INNOVACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA</p>		

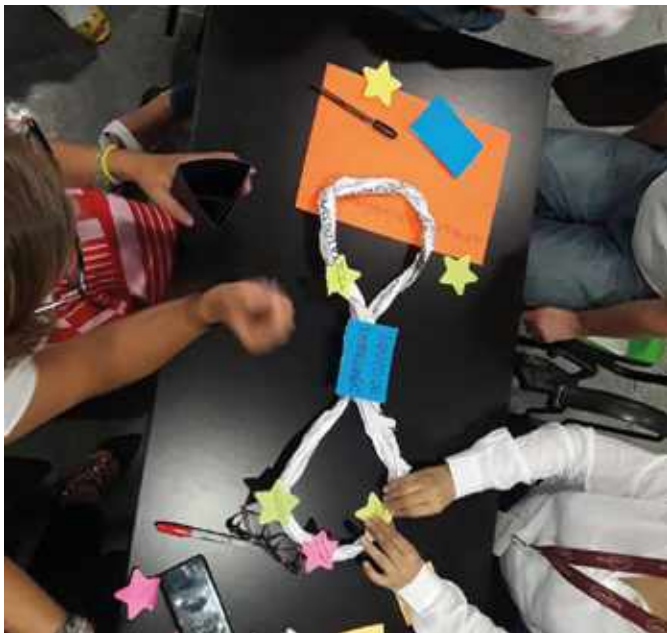
Fuente: EiP y Plaza Consulting, 2020

<h2>BARRERAS NORMATIVAS</h2>	<p>Aspectos legales y constitucionales que impiden actuar fuera del marco de regulación.</p> <p>Palabras clave: (Delito, falta disciplinaria, sanción pecuniaria, hallazgos, auditorías)</p>	 
<p>¿QUÉ BARRERAS NORMATIVAS HA ENFRENTADO DESDE SU ROL U ORGANIZACIÓN?</p>	<p>¿QUÉ EXPERIENCIA DE EXITO CONOCE DONDE ESTAS BARRERAS NORMATIVAS HAYAN SIDO SUPERADAS?</p>	
<p>ESTUDIO BARRERAS A LA INNOVACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA</p>		

Fuente: EiP y Plaza Consulting, 2020



Registro Gráfico



Grupos focales en Bogotá y en Medellín.



Respuesta de agradecimiento enviada por el EiP

ESTUDIO BARRERAS A LA INNOVACIÓN FOCUS GROUP MEDELLÍN

¡GRACIAS!
POR SU PARTICIPACIÓN EN EL EVENTO

Desde el **Equipo de Innovación Pública EIP - DNP**, queremos agradecer su tiempo, ideas y disposición a construir juntos y participar en el Estudio de Barreras a la Innovación.

Sus aportes fueron muy valiosos para identificar y entender desde su punto de vista las principales barreras a la innovación en el desempeño de sus funciones institucionales.

Para seguir en contacto, los invitamos a seguir nuestro blog en Medium:

http://bit.ly/IP_EIPDNP

Si quieren conocer más sobre nuestro plan de trabajo, los invitamos a ver una infografía sobre la línea de innovación pública del PND 2018-2022 aquí:

<http://bit.ly/2GtG9oz>

SE PAREN ESTA FECHA EN SUS AGENDAS:

22 y 23 de abril de 2020 en #Colombia tendremos uno de los eventos más grandes sobre #InnovaciónPública de la región.

22
23



El futuro es de todos



A4 Investigación secundaria sobre innovación pública

AUTOR:

Inno Grips, 2010

DEFINICIÓN:

Evidencia que existen barreras, especialmente, de tipo interno, compuesto de los siguientes aspectos:

- Problemas de actitudes burocráticas (personal resistencia)
- Falta de coordinación
- Barreras tecnológicas
- Recursos inadecuados
- Resistencia externa

Además, la publicación refiere a los estudios de Publin (2005) e Interact (2006) en el que se mencionan barreras encontradas en países nórdicos, Reino Unido e Irlanda:

1. Resistencia profesional y patrimonio.

“(…) puede haber una reticencia a aceptar el cambio y la innovación, especialmente cuando se trata de innovación externa (de otra organización o del sector privado). El impacto sistémico de la innovación y el cambio a menudo se ve como una perturbación no deseada para el funcionamiento general de la organización (“si no está roto, no lo arregles”).”

2. Ausencia o insuficiencia de recursos.

“Esta característica ha sido claramente identificada como una barrera principal para la innovación”. Incluye aspectos financieros y recurso humano.

3. Resistencia pública al cambio.

“(…) el público, o elementos de la misma, también pueden ser reacios al riesgo”.

4. Ritmo y escala de cambio.

“Muchas administraciones públicas y servicios han estado sujetos a una gran cantidad de cambios radicales, a menudo llamados reformas. Esto ha llevado a un inestable entorno sin visibilidad a medio y largo plazo y con pocas oportunidades para reflexionar y evaluar el impacto de las innovaciones introducidas. Por lo tanto, muchos empleados se están convirtiendo “Innovación fatigada”.

5. Tamaño y complejidad.

“El sector público comprende entidades organizativas complejas a gran escala, (...) eso puede desarrollar barreras internas a la innovación”.

6. Aversión al riesgo y responsabilidad.

“(…) organizaciones públicas son examinados por los políticos, los medios de comunicación y los empleados no suelen ser recompensados por tomar riesgos. En consecuencia, los gerentes de servicio público y los políticos son muy cautelosos de promulgar cambios que pueden resultar en resultados negativos”.

7. Barreras técnicas.

“Puede haber una falta de soluciones tecnológicas para el problema en cuestión”.

8. Ausencia de capacidad para el aprendizaje organizacional.

“Puede haber una falta de estructuras o mecanismos para mejorar el aprendizaje organizacional y la difusión de buenas prácticas”.

AUTOR:

Scott D. Anthony, 2019.

DEFINICIÓN:

En opinión de Scott, 2019, las barreras reales son:

1. Falta de tiempo.
2. La percepción de que hacer las cosas de manera diferente no produce beneficios, solo costos (y posiblemente castigos).
3. Falta de habilidades de innovación.
4. Falta de infraestructura para llevar a buen término las ideas.

AUTOR:

Ramírez-Alujas, (2012)

DEFINICIÓN:

Tomando como referencia al estudio de Publin (2006) refiere que la innovación en el sector público evidencia dos caras de la misma moneda (barreras y oportunidades). Agrega las siguientes barreras:

1. Foco en la orientación a no resolver problemas.
2. Resistencia de los funcionarios.
3. La aversión al riesgo.

AUTOR:

Mulgan y Albury (2003) citado por Ramírez-Alujas, (2012)

DEFINICIÓN:

Mencionan las siguientes barreras:

1. La aversión al riesgo.

2. Presiones de entrega.

3. Cargas administrativas.

4. Poca capacidad de gestión de riesgos.

5. Los horizontes de corto plazo y los presupuestos

6. La renuencia a cerrar los programas.

7. No es trabajo de nadie: Son pocas las organizaciones en el sector público que tienen un responsable de la innovación. Como contraste, una vasta burocracia ha crecido en torno al rendimiento de la gestión, inspección y auditoría.

8. Demasiadas reglas: Las burocracias modernas fueron diseñadas para detener las acciones caprichosas e impredecibles.

9. Resultados inciertos: La innovación supone riesgos y probar cosas nuevas sin poder garantizar ex ante el resultado final.

10. Altos muros divisorios o la “Torre de Babel” en las burocracias públicas (e insularidad): El sector público tiende a estructurarse en silos separados con “altos muros” divisorios que se replican y reproducen organizacionalmente: entre servicios, departamentos, organismos y hasta cuerpos profesionales. Ello no contribuye a generar espacios de genuina colaboración y proyectos transversales innovadores.

11. Estructuras e incentivos inadecuados: Los sectores monopolistas (como el Estado) no suelen ser muy innovadores por la obvia razón de que el monopolista tiene pocos incentivos para invertir los beneficios en nuevos productos y servicios.

AUTOR:

Clark (2008) citado por Ramírez-Alujas.

DEFINICIÓN:

Clark sugieren el examen de las siguientes barreras:

1. Cultura burocrática.
2. Aversión al riesgo.
3. Prácticas arraigadas y los procedimientos.
4. Problemas de disponibilidad para hacer frente a las reformas a gran escala.
5. Falta de capacidad para el aprendizaje organizacional.

AUTOR:

United Nations Economic Commission for Europe, 2017.

DEFINICIÓN:

La Comisión para Europa de las Naciones Unidas en su publicación de “Innovation in Public Sector”, menciona las siguientes barreras:

1. Falta de competición

“El deseo de éxito, la promesa de una recompensa financiera y el miedo al fracaso que se encuentran en el corazón del proceso empresarial del sector privado y que generan innovación, son factores en gran parte fomentados por el proceso de destrucción creativa que es el mercado competitivo. (...)”

El sector público, por el contrario, suele ser un entorno más estable sin tal competencia. De hecho, la competencia a menudo se ve como una fuerza destructiva en el sector público. Tal punto de vista no carece de razón. Particularmente en una sociedad democrática, el éxito requiere que se unan puntos de vista en competencia por el bien común mayor. Pero esa necesidad de cohesión social reduce la capacidad del sector público para alentar la innovación a través de la promesa de

recompensa y la amenaza del fracaso”.

2. Necesidad de apertura

“La actividad empresarial del sector privado, que genera las innovaciones que son tan valiosas, depende de reconocer lo que otros pierden (Knight, 1921). De hecho, es precisamente esta capacidad la que crea los retornos empresariales que motivan al emprendedor a innovar. Pero tal aptitud a menudo depende de la capacidad de actuar en secreto. Como afirman Bellone y Goerl (1992), las instituciones democráticas generalmente requieren un nivel suficiente de apertura para mantener la confianza con los ciudadanos y eso hace que ese secreto sea un elemento difícil de lograr”.

3. Capacidad limitada para actuar

“Como destacó Schumpeter (1928), la capacidad y la voluntad de actuar ante la oportunidad es una característica distintiva del emprendedor. Pero la responsabilidad democrática generalmente requiere que dicha autonomía se vea limitada en el sector público (Bellone y Goerl, 1992). Como resultado, la acción en el sector público a menudo requiere que otros (superiores u otras ramas del gobierno) sean informados de antemano y den su aprobación explícita a la acción. Agregue a esto un requisito de que las acciones aprobadas sigan los procedimientos prescritos (etiquetados, en el peor de los casos, como burocracia), y el resultado es que la innovación se vuelve más difícil de realizar”.

4. Intolerancia al fracaso

“Los empresarios del sector privado asumen voluntariamente los riesgos de la incertidumbre y la posibilidad asociada de fracasar porque es solo a través de tal acción que pueden lograr el éxito y las ganancias que desean. Por el contrario, en el sector público, tal exposición al posible fracaso se considera

irresponsable; ser un buen administrador del bien público se convierte en el estándar. Agregue a esto el vínculo más tenue entre el esfuerzo y la recompensa en el sector público y el hecho de que la financiación en gran parte no es voluntaria, sino el resultado de los impuestos, y el resultado es que aquellos en el sector público a menudo tienden a ser reacios al riesgo e intolerante al fracaso. Eso no quiere decir que los riesgos nunca se toman. Pero dicha exposición se mide más y, de acuerdo con principios democráticos justificables, a menudo solo se lleva a cabo después de la aceptación pública (Bellone y Goerl, 1992)”.

5. Dificultad para percibir la demanda.

“En el sector privado, los empresarios aprenden rápidamente si la innovación que han desarrollado es valiosa a través del proceso de mercado. Las ganancias indican que la innovación es valiosa y alientan al empresario a aumentar la entrega del bien o servicio innovador; las pérdidas indican que la innovación no se valora y llevan al empresario a reducir la producción (quizás hasta el punto de eliminación). Pero este mecanismo de mercado no existe en general en el sector público. Sin duda, las elecciones brindan algunos comentarios, pero debido a que generalmente se centran en una serie de problemas y ocurren con poca frecuencia, no brindan comentarios útiles para evaluar el valor de las políticas individuales. Agregue a este problema el hecho de que la entrega de bienes y servicios en el sector público generalmente está separada del mecanismo de financiamiento, y el resultado es que aquellos en el sector público solo tienen un vago sentido del valor de los bienes y servicios que proporcionar. La única excepción posible es la entrega de bienes y servicios del sector público local por parte de los gobiernos locales en competencia entre ellos por los residentes”.

6. Problema de tamaño institucional.

“Finalmente, está el problema del tamaño institucional. Ciertamente, este problema no es exclusivo del sector público, pero es lo suficientemente común como para justificar su mención”.

AUTOR:

Holverson, Caraleigh.

DEFINICIÓN:

Bajo el contexto norteamericano, menciona que algunas iniciativas innovadoras encuentran resistencia bajo lo que la jurisprudencia y la doctrina de los Estados Unidos ha denominado ley de letras negras, es decir, situaciones jurídicas que no ameritan oposición y son aceptadas por los jueces.

Algunas barreras que identifica son las siguientes:

1. Escepticismo.
2. Aversión al riesgo.
3. Defensores del status quo.

AUTOR:

OECD, EUROSTAT. Manual de Oslo, 2005.

DEFINICIÓN:

El Manual de Oslo, establece algunos factores que obstaculizan las actividades de innovación:

1. Factores económicos
2. Costos elevados
3. Insuficiencia demanda
4. Falta de personal cualificado
5. Insuficiente conocimiento
6. Factores institucionales
7. Factores jurídicos como normativa o asuntos fiscales

AUTOR:

Borins, S., 2006.

DEFINICIÓN:

IBM Center of Business clasifica las barreras en cuatro grupos:

1. “Barreras que surgieron principalmente dentro de la burocracia. Estas incluyeron formas de resistencia tales como actitudes hostiles o escépticas o peleas territoriales, dificultad para coordinar organizaciones, problemas logísticos, dificultad para mantener el entusiasmo del personal del programa (agotamiento), dificultad implementando una nueva tecnología, oposición de los sindicatos, oposición de la gerencia media y oposición a la acción empresarial dentro del sector público”.

2. Obstáculos derivados del entorno externo de la organización.

“Algunos de los cuales surgieron en el entorno político: restricciones legislativas o regulatorias, oposición política, la preocupación de que una innovación no sobrevivirá a la transición a un nuevo liderazgo político y dudas públicas sobre la efectividad del programa (que se transmitiría a los políticos)”. También se incluyen los Obstáculos del entorno económico y social, como la “dificultad para llegar al grupo objetivo del programa, oposición de los intereses afectados del sector privado y oposición de las entidades del sector privado que serían obligado a competir con el programa innovador”.

3. La falta de recursos se clasificó por separado porque podría deberse a limitaciones a nivel político o burocrático.

4. “Las restricciones legislativas o reglamentarias se produjeron cuando un innovador se vio obstaculizado por la legislación o los reglamentos que se habían

promulgado previamente para abordar otros problemas o problemas, o lo que Allison Hamilton, creador del programa Solar Highway de Oregon, llamó “palabras escritas hace mucho tiempo”. Su fraseo particular revela una resolución optimista de no desanimarse por esto”.

AUTOR:

European Commision, 2013.

DEFINICIÓN:

En el reporte Powering European Public Sector Innovation, se mencionan las siguientes barreras:

1. Obstáculos estructurales: competencias dispersas e innovación ineficaz. Los mecanismos de gobernanza hacen que el aprendizaje de políticas y la difusión de innovadores.

2. Prácticas difíciles. Esto se ve agravado por la diversidad de asuntos legales y administrativos (...) culturas, que resultan en marcos regulatorios que a menudo obstaculizan la innovación.

3. Restricciones de recursos: existe un consenso general.

4. Cuestiones de coordinación: si bien no faltan los bien intencionados, y a menudo iniciativas exitosas para promover la innovación del sector público, tanto en la UE como a nivel de los Estados miembros, su impacto se diluye con frecuencia por la escasez de análisis. y soporte para implementación y difusión.

5. La gobernanza de la innovación y la reforma del sector público: en la actualidad, no existe un mecanismo de gobernanza sistemático en toda la UE para guiar y coordinar innovación

del sector público; esto va acompañado de la falta de una visión a largo plazo sobre innovación del sector público y proliferación de estrategias de reforma dispares.

6. Difusión y aplicación de buenas prácticas: mientras que el intercambio de buenas prácticas en todos los Estados miembros ahora está bien establecido y vibrante, la difusión y ampliación de prácticas innovadoras exitosas a nivel regional, nacional y europeo el nivel aún no es efectivo.

7. Marcos regulatorios obstaculizan la experimentación.

8. Falta de liderazgo en innovación a todos los niveles.

9. Falta de personal con habilidades de innovación y alta capacidad de innovación.

10. Conocimiento y aplicación limitados de los procesos y métodos de innovación. La innovación es práctica, no teoría.

11. Falta de herramientas, métodos, experiencia y habilidades para dirigir la innovación procesos, desde la identificación del problema hasta la ideación e implementación.

12. Conocimiento limitado sobre el tipo, la naturaleza y la efectividad de las políticas públicas y herramientas de servicio disponibles hoy.

13. Uso ineficaz de evidencia y evaluación comparativa como impulsores de innovación.

14. Falta de colaboración: Una falta significativa de atención y participación ciudadana durante la innovación. fases (diseño, implementación, evaluación). Colaboración interadministrativa inadecuada e insuficiente entre Estados

miembros centrados en crear nuevas soluciones innovadoras para beneficio mutuo.

15. Fuertes límites técnicos, administrativos y políticos entre diferentes sectores y niveles de administración.

AUTOR:

García Romero, Claudia Ivette; Ceniceros, Martha Peña, 2015.

DEFINICIÓN:

Algunos inhibidores para innovar en el ámbito público:

1. Culturales: “Miedo a tomar riesgos. Baja predisposición para explorar nuevas ideas, lo cual se puede deber a la falta de experiencia y competencias para llevar a cabo un proceso de innovación, aunque también es un aspecto cultural de aversión al riesgo”.

2. Políticos: “Pérdida de poder. Las organizaciones son más propensas a mantener el poder que a compartirlo. Compartir o abrir la toma de decisiones, contrarresta el poder de ciertos actores. • Costo político. Las obligaciones legales de respetar los derechos de los ciudadanos y la equidad, significa que es difícil llevar a cabo experimentos que puedan afectar los derechos o beneficios de cierto grupo de la ciudadanía”.

3. Normativos: “Regulación adversa al cambio. Regulación existente o inexistente que limita la adopción de esquemas de trabajo innovadores, adopción de tecnologías y diseño de procesos flexibles y colaborativos. • Limitantes en la actuación del servidor público. La normatividad y reglamentación restrictiva sobre el actuar del servidor público usualmente acaba con las ideas creativas mismas que terminan desechadas o frustradas”.

4. Organizacionales: “Falta de habilidades y procesos de innovación formales. La mayoría de las organizaciones del sector público carecen de procesos formales de innovación y no han logrado construir las capacidades entre sus líderes y empleados que favorezcan un proceso de colaboración abierta, de iteración, de involucramiento activo del usuario, de visualización, prototipado, prueba o experimentación. • Falta de medición y evaluación. Algunas organizaciones del sector público siguen operando sin información relevante y en tiempo real sobre su desempeño. A su vez, medir la innovación en el ámbito público es complejo dadas sus variadas externalidades positivas. • Límites al rol de los usuarios. La mayoría de las organizaciones están lejos de poner efectivamente las necesidades de los ciudadanos y su realidad en el centro de los esfuerzos (citizen centric innovation) ni tampoco están incluyendo a los usuarios en la definición y diseño de la solución de sus necesidades o los retos que enfrenta la sociedad en su conjunto (citizen driven innovation)”.

5. Cultura de la colaboración: “Poca colaboración intra e inter-entidades del gobierno. La mayoría de los gobiernos son jerárquicos y burocráticos, por lo que la posibilidad de cooperación entre las divisiones no siempre se da. La organización en silos, los roles tradicionales y la falta de coordinación entre los actores del gobierno son todavía retos para impulsar la innovación en los gobiernos. Las nuevas formas de colaboración y las unidades de innovación son todavía escasas en la mayoría de los países, e incluso en la mayoría no existe una estrategia de innovación en el sector público. • Poca colaboración del gobierno con otros actores. Las formas de colaboración para la innovación en el ámbito público no ocurren de manera interna en las

entidades del gobierno o entre ellas, ni de manera frecuente con la academia, la industria, los ciudadanos y la sociedad civil organizada”.

6. Alcance y apropiabilidad: “Falta de difusión y escalamiento de las innovaciones. Muchas de las innovaciones que se llevan a cabo en el sector público no son difundidas o escaladas, en muchas ocasiones los esfuerzos se quedan a nivel de piloto sin trasladar sus beneficios a la sociedad en su conjunto. • Falta de recursos. Los fondos, públicos o privados, para llevar a cabo proyectos públicos riesgosos son limitados debido a la poca claridad en los resultados e impacto esperados. • Baja apropiabilidad. Puede resultar difícil evitar que terceros utilicen las innovaciones por lo que algunos actores cuyo interés sea apropiarse de las ganancias de la innovación deciden no realizarla”.

AUTOR:

MINTIC. Centro de Innovación Pública Digital.

DEFINICIÓN:

En la Cartilla Cocrear, el Centro de Innovación Pública Digital, plantea las siguientes barreras:

1. Barreras internas: Falta de recurso humano, falta de recursos financieros, falta de apoyo a la gestión, falta de incentivos para el personal, resistencia al cambio y una cultura adversa al riesgo.

2. Barreras externas: Requisitos reglamentarios y aceptación incierta de los servicios por parte de los usuarios. Para ayudar a romper estas barreras se debe intervenir cada barrera con estrategias que permitan llevar a cabo una mejor gestión en la empresa pública.

Las barreras se condensan en:

- Actitud burocrática
- Lucha por el poder
- Problemas de coordinación p
- Problemas logísticos
- Oposición de grupos de interés
- Normativa
- Temor a los organismos de control

A5 Explicación de lo que hace cada órgano de control



Procuraduría General de la Nación:

Desde su concepción funcional la Procuraduría General de la Nación (En adelante la Procuraduría), es la encargada de velar por el correcto ejercicio de las funciones encomendadas en la Constitución y la ley a servidores públicos, además de representar a los ciudadanos ante el Estado, función que ejerce con cerca de cuatro mil servidores.

Ahora bien, en cuanto a su organización se refiere, en los términos del decreto 262 de 2010, la Procuraduría es el máximo organismo del Ministerio Público y goza de autonomía administrativa, financiera y presupuestal en los términos definidos por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional.

Competencias y funciones, especialmente en materia de indagaciones, investigaciones y sanciones:

En los términos del artículo 277 de la Constitución Política de Colombia, en cabeza del Procurador General de la Nación, la

Procuraduría ejerce las siguientes funciones:

- Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos
- Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo
- Defender los intereses de la sociedad
- Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente
- Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas
- Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley
- Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales
- Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso
- Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.
- Las demás que determine la ley.

Las siguientes son las tres funciones misionales principales que la Procuraduría tiene a su cargo:

- **Función preventiva:** Considerada la principal responsabilidad de la Procuraduría que está empeñada en “prevenir antes que sancionar”, vigilar el actuar de los servidores públicos y advertir cualquier hecho que pueda ser violatorio de las normas vigentes, sin que ello implique coadministración o intromisión en la gestión de las entidades estatales.
- **Función de intervención:** En su calidad de sujeto procesal la Procuraduría General de la Nación interviene ante las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral, ante el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades administrativas y de policía. Su facultad de intervención no es facultativa sino imperativa y se desarrolla de forma selectiva cuando el Procurador General de la Nación lo considere necesario y cobra trascendencia siempre que se desarrolle en defensa de los derechos y las garantías fundamentales.
- **Función disciplinaria:** La Procuraduría General de la Nación es la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del estado, de conformidad con lo establecido en el Código Único Disciplinario o Ley 734 de 2002.
- La función disciplinaria es regida actualmente por la ley 734 de 2012, sin embargo, se debe tener presente que esta fue derogada de forma expresa por la Ley 1952 de 2019 que

entrará en vigor el 1 de julio de 2021, según lo establecido en el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo).

Sujetos que pueden ser investigados o indagados por esta entidad

De forma general se puede decir que son los servidores públicos y los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del Estado, sin embargo, de forma más específica los establecidos en el artículo 25 de la Ley 734 de 2002, así:

Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código.

Los indígenas que administren recursos del Estado serán disciplinados conforme a este Código.

Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.

Artículo 53. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el

cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.

Debe tenerse presente que el ámbito de aplicación de la Ley 734 de 2002 fue ampliado por el denominado estatuto anticorrupción, adoptado mediante la Ley 1474 de 2011, que extendió la responsabilidad disciplinaria a los particulares que ejercen funciones de interventoría o supervisión en la contratación estatal, a quienes ejercen funciones públicas y a los que administran recursos públicos.



Contraloría General de la Nación:

El Estado, desde un análisis organizacional, cuenta con los tres recursos que caracterizan la existencia de una empresa: humanos, físicos y financieros. Dado que el Estado es el director general de la economía, función que ejerce

mediante la inversión directa de recursos y la creación de las mejores condiciones para el funcionamiento general de la sociedad, es necesario acompañar y vigilar que dichos recursos sean invertidos de la mejor manera, siendo la Contraloría General de la República (En adelante la Contraloría) la encargada de ejercer dicha función.

Es de allí de donde surge el concepto de control fiscal, definido por la Constitución Política de 1991 en el artículo 267 que fuera modificado mediante el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019, así:

ARTICULO 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará

su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.

El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su

propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional.

Competencias y funciones, especialmente en materia de indagaciones, investigaciones y sanciones:

La Contraloría General de la República (CGR) es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas.

En los términos del artículo 119 de la Constitución Política de 1991, la Contraloría tiene a su cargo ejercer la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración, bien cuando esta sea ejercida por particulares o por entidades públicas, sobre fondos o bienes de la Nación.

Según la misma entidad, sus principales ejes de acción son los siguientes:

- Evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado, al determinar si adquieren, manejan o usan los recursos públicos dentro del marco legal, sujetos a los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental
- Examinar la razonabilidad de los estados financieros de los sujetos de control fiscal y determinar en qué medida logran sus objetivos y cumplen sus planes, programas y proyectos
- Establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares que causen, por acción o por omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado

- Imponer las sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia fiscal
- Procurar, igualmente, el resarcimiento del patrimonio público cuando este ha sido afectado antijurídicamente
- En ejercicio de la denominada jurisdicción coactiva, recuperar los recursos y bienes públicos que han sido objeto de deterioro como resultado de su mala administración o que han sido apropiados en forma indebida por los funcionarios o por los particulares
- Generar una cultura de control del patrimonio del Estado y de la gestión pública

Sujetos que pueden ser investigados o indagados por esta entidad

Acorde con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 42 de 1993, la Contraloría ejerce su función de control sobre los funcionarios que integran los siguientes órganos y entidades:

- Órganos que integran las ramas legislativa y judicial
- Órganos autónomos e independientes como los de control y electorales
- Organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales
- Organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial
- Sociedades de economía mixta
- Empresas industriales y comerciales del Estado

- Particulares que manejen fondos o bienes del Estado
- Personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con éstos
- Banco de la República.

Por su parte, la misma ley en el artículo siguiente precisa que, en el nivel departamental y territorial, la competencia para ejercer el control fiscal recae en las contralorías departamentales y municipales, las cuales lo ejercen sobre los organismos que integran la estructura del nivel territorial respectivo.

En consecuencia, en el nivel departamental y territorial, los sujetos que pueden ser sujeto de indagación e investigación por las contralorías respectivas son todos aquellos que prestan sus servicios a los organismos y entidades de este orden.

10 Bibliografía



Demircioglu, M. (2017). The Effects of Empowerment Practices on Perceived Barriers to Innovation: Evidence from Public Organizations. *International Journal of Public Administration*. doi:<http://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080/01900692.2017.1387143>

Alliance for Useful Evidence. (2020). *The Experimenter's Inventory: A catalogue of experiments for decision-makers and professionals*. London: Nesta.

Borins, S. (2006). *The Challenge of Innovating in Government*. Washington: IBM Center for The Business of Government.

Breckon, J. (2015). *Better Public Services Through Experimental Government*. London: Alliance for Useful Evidence, Nesta.

Daglio, M., Gerson, D., & Kitchen, H. (2014). *Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation*. Background Paper prepared for the OECD Conference “Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact”. Paris.

- DNP. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Bogotá.
- Druckman, J. (2006). The Growth and Development of Experimental Research in Political Science. *American Political Science Review*, 4(100).
- EiP. (29 de 09 de 2019). ¿Qué es la innovación pública? Recuperado el 06 de 03 de 2020, de Medium:
<https://medium.com/@eipdnp/qu%C3%A9-es-la-innovaci%C3%B3n-p%C3%BAblica-bbe2fcc65e1a>
- García Romero, C., & Peña Cenicero, M. (2015). Caracterización del Ecosistema de innovación pública digital en Colombia.
- OCDE. (2014). Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264201965-es>
- OECD. (2015). *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2017). *Fostering innovation in the public sector*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018). *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*.
- OECD. (10 de 03 de 2020). Innovation is a many-splendoured thing. Obtenido de OPSI Blog:
<https://oecd-opsi.org/innovation-is-a-many-splendoured-thing/>
- OECD/Eurostat. (2019). *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation* (4 ed.). Paris: OECD Publishing.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2012). Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa. *Revista Chilena de Administración Pública*.
- Strand, Ø., Einang Alnes, R., Schaathun, H., & Berg, H. (2014). Drivers and barriers in public sector innovations, regional perspectives and lessons learned from the ALV project.
- Thenint, H. (2010). *Policy Studies Mini Study 10 Innovation in the public sector. Global Review of Innovation Intelligence and Policy Studies*.
- UNDP. (2009). *Capacity development a UNDP Primer*. NY.
- Wipulanusat, W., Panuwatwanich, K., Stewart, R., & Sunkpho, J. (2019). Drivers and barriers to innovation in the Australian public service. *Engineering Management in Production and Services*, 11(1).

