

# Una search-up gubernamental: La trayectoria del Equipo de Innovación Pública de Colombia

Jesper Christiansen and Javier Guillot Landecker

**nesta**

**El Equipo de Innovación Pública (EiP) es el equipo de innovación del Departamento Nacional de Planeación (DNP), una agencia a nivel ministerial que apoya el desarrollo y la evaluación de políticas públicas a lo largo de todo el gobierno colombiano. La tarea del EiP es respaldar el diseño experimental de enfoques y procesos que aumenten la habilidad de crear políticas públicas efectivas, eficientes y centradas en el usuario, las cuales beneficien a los colombianos.**

**Con el apoyo del Newton Fund y del British Council Colombia, Nesta ha estado trabajando con el EiP y el DNP como parte de la iniciativa States of Change (Estados de Cambio), con el fin de respaldar los esfuerzos del equipo por desarrollar una mayor capacidad de innovación al interior del gobierno colombiano. Nos reunimos con el líder del EiP, Javier Guillot, para conversar acerca la transformación del equipo y su proceso de aprendizaje en la búsqueda por la mejor forma de crear valor compartido desde su rol como equipo de innovación en el gobierno colombiano.**

---

*Jesper: En Nesta tenemos muchos ejemplos distintos*

*de equipos de innovación, pero una cosa es segura: siempre se desarrollan y crecen como un "producto" único de su ambiente. ¿Cuáles dirías que son los elementos únicos del contexto colombiano que influyen en su trabajo y sus operaciones cotidianas?*

Javier: Nuestras actividades cotidianas están influenciadas sobre todo por nuestro contexto organizacional inmediato, pero hay algunos elementos del contexto colombiano que han sido fundamentales para nosotros desde la creación del equipo a mediados de 2015. En este momento me gustaría subrayar dos. Primero, Colombia parece estar ante una "coyuntura crítica", una situación en la que nuestro "camino institucional" compartido puede cambiar significativamente. La reciente firma del acuerdo de paz con las FARC es quizá la manifestación más significativa de esta coyuntura. El acuerdo generó un brote de polarización, fue posteriormente derrotado por un margen estrecho en un referendo nacional con muy poca participación, y finalmente fue aprobado por el congreso. Independientemente de la discusión acerca del acuerdo como tal, la situación ha llevado a muchos de nosotros, especialmente a las generaciones más jóvenes, a imaginar una Colombia que no esté sumergida en las tragedias de la guerra, lo cual crea nuevas

oportunidades para entender, promover y practicar la innovación con miras al bien común en el camino hacia una paz estable y duradera.

Segundo, la densidad de la diversidad en Colombia es muy alta. Esto incluye muchos ángulos de "diversidad" distintos e implica retos complejos de política pública para promover equidad, inclusión y desarrollo sostenible. Tenemos una geografía muy compleja con territorios que varían mucho en sus dimensiones socioeconómica, cultural y ecológica. Esto es muy inspirador por el potencial de generar respuestas creativas a retos sociales y ambientales, pero también es una tarea inmensa, pues no es posible ignorar la especificidad de los contextos locales.

En el EiP creemos que para que el gobierno responda de forma más efectiva es indispensable involucrar más activamente en el diseño (o rediseño) de políticas públicas, programas y servicios a aquellos que experimentan los retos de primera mano. Puesto que el DNP ayuda a estructurar el diseño y los procesos de evaluación de política pública, tenemos la oportunidad de inspirar y apoyar a los servidores públicos para que experimenten con nuevas formas de interactuar con los ciudadanos (¡incluidos sus propios pares!) en la búsqueda del valor público.




El ecosistema emergente de innovación social en Colombia también nos ha inspirado y motivado desde el principio. Hemos encontrado individuos y equipos que buscan liderar el cambio social en muchos rincones del país, tanto por dentro como por fuera de las organizaciones gubernamentales. En efecto, el EiP nació en el contexto de un esfuerzo colaborativo por desarrollar una política pública nacional para la innovación social en Colombia. La idea inicial era que el gobierno no solo respaldara abordajes de innovación social, sino que además los pusiera en marcha desde el interior. Un par de funcionarios progresistas con cargos medios en el DNP crearon el equipo con una pregunta principal: ¿qué significa la innovación social y cómo hacer para que haya innovación social en el gobierno con más frecuencia?

El esfuerzo por construir política pública

orientada a la innovación social afrontó varios retos y finalmente fue suspendido. Con el tiempo, aprendimos que los retos más difíciles están relacionados con dos problemas principales. El primero es la ausencia de un lenguaje común para la innovación social, un término que lleva con frecuencia a confusos debates conceptuales en el gobierno, los cuales entorpecen la creación de narrativas y visiones comunes. El segundo es el hecho de que la política de innovación social todavía no es vista como una prioridad principal para la agenda pública nacional, lo cual se ve reflejado en un interés relativamente bajo por parte de los funcionarios de alto rango.

No es posible imponer un lenguaje común que se traduzca en acción y resultados sostenibles, este debe emerger de la conversación y la práctica. Múltiples talleres y actividades llevadas a cabo en los últimos dos años nos han confirmado que virar inicialmente hacia el concepto de 'innovación pública' puede ser una jugada estratégica para construir una visión más amplia de la innovación social. Nos hemos dado cuenta de que 'innovación pública' genera más tracción e interés entre algunos funcionarios de alto rango con mentalidad abierta a los que tenemos acceso. Actualmente estamos experimentando con el vocabulario y la práctica de la innovación pública, y las organizaciones gubernamentales han empezado a ver más claramente su rol en este campo.

*Jesper: Hay muchas versiones de los llamados "laboratorios de innovación" alrededor del mundo. Aunque difieren en su funcionamiento y sus prioridades, coinciden bastante en su objetivo general: intentar intervenir o "hackear" sistemática y productivamente las políticas públicas existentes, así como los procedimientos, procesos y prácticas involucrados en la toma de decisiones. Algunos se enfocan más en usar la investigación centrada en el usuario y varios tipos de modelos de generación de datos para generar conocimientos y perspectivas; otros, en hacer prototipos y evaluar nuevos diseños de servicios y sistemas por medio de herramientas y procesos experimentales; y otros, en mejorar la estrategia y las prácticas del desarrollo de política pública mediante actividades de entrenamiento y orientación enfocadas en aprender nuevos métodos*

	SEARCH UP	START UP	SCALE UP
<b>FUNCIÓN</b>	Buscar valor nuevo	Construir valor nuevo	Sistematizar valor nuevo
<b>ROL</b>	Experimentador	Fundador	Emprendedor
<b>METÁFORA</b>			
<b>OBJETIVO</b>	El objetivo de una SearchUp es ejecutar experimentos en cada uno de sus diferentes componentes (segmento del consumidor, tareas por hacer (jobs to be done), proposición de valor, modelo de negocio, etc.). El objetivo es destruir lo que no funcione, repetir tan pronto haya signos de éxito o amplificar lo que funcione.	El objetivo de una StartUp es tomar lo que funciona y convertirlo en resultados (financiamiento, ingresos, producto, equipo, cambio de dirección).	El objetivo de una ScaleUp es sistematizar el valor para todos los actores que pertenecen a su ecosistema (empleados, clientes, inversionistas, cadena de suministro, etc.).
<b>¿QUÉ DEBE ENCAJAR A NIVEL MICRO? (MICRO-FIT)</b>	Cliente Tareas por hacer (jobs to be done)	Tareas por hacer (jobs to be done) Solución Valor Solución Solución Ventas	Problema Propósito Propósito Personas
<b>¿QUÉ DEBE ENCAJAR A NIVEL MACRO? (MACRO-FIT)</b>	Problema- Mercado	Producto - Mercado	Empresa - Mercado

Referencia: Zavae Zaheer 'Search-ups antes start-ups'

*y construir capacidad. En cualquier caso, no parece que se tratara de escoger un enfoque u otro, sino de encontrar una teoría propia para producir cambio en el contexto en el que se trabaja. ¿Cómo ha sido su proceso y hacia dónde se dirigen actualmente?*

Javier: Hasta ahora, buena parte de nuestro proceso ha tenido que ver con entender qué nivel de ambición requiere nuestro equipo para poder gestionar estratégicamente escasos recursos. Hemos invertido mucha energía en entender nuestro contexto institucional —mediante proyectos, talleres y conversaciones— para darnos cuenta de qué papel podemos tener en él. Estamos agradecidos por el privilegio de poder hacer esto en el DNP, pues las burocracias rara vez ofrecen la oportunidad de reflexionar sobre un rol determinado y actuar en respuesta a ese análisis.

Con la ayuda de Nesta, confirmamos recientemente que el término 'experimentación' tiene un gran potencial de llevar el concepto de innovación a la práctica, en un lenguaje que podría ser compartido por todo el mundo —ciudadanos, burócratas y políticos—. ¿Qué significa experimentar? Para algunos, el término parece sugerir improvisación, algo como "enloquecer y ver qué pasa". Sin embargo, estamos promoviendo una interpretación alternativa, con un espíritu más cercano a sus raíces científicas, que ve los experimentos como procesos estructurados en los que se generan y se ponen a prueba ideas. ¿Cómo construir una comprensión común de la experimentación en este sentido, hacer más experimentación y entender mejor su valor para el sector público? No se trata solamente de promover métodos y herramientas específicos para la

experimentación, sino también de promover los principios y las condiciones que la hacen posible, incluido un cierto tipo de mentalidad.

Recientemente, los "laboratorios de política pública" han sido reconocidos como espacios en los que se lleva a cabo la experimentación a nivel gubernamental. Sin embargo, dudamos en usar la palabra 'laboratorio' para describir el EiP porque creemos que tiende a estar fuertemente vinculada a la producción de resultados. Creemos que nuestro rol se acerca más al de un facilitador de experimentación. En este sentido, hemos llegado a definir nuestra unidad como una search-up, siguiendo la terminología de [Zavae Zaheer y su análisis sobre las diferencias entre search-ups y start-ups](#) en el sector privado. Cuando hablamos de una "search-up gubernamental" nos referimos a un equipo que recolecta y comparte evidencia sobre procesos y resultados de iniciativas públicas basadas en una mentalidad experimental, con el fin de promover el aprendizaje colectivo, facilitar una mayor experimentación y generar más valor público en el gobierno.

*Jesper: Es interesante que usen esta terminología para hablar del futuro rol del EiP. En particular, es interesante explorar el potencial de ver 'search-up' como el papel de un equipo de innovación en el gobierno, y no como una fase de desarrollo. Un reto generalizado es cómo hacer uso del potencial único que tienen los equipos de innovación para identificar sistemáticamente y legitimar nuevas propuestas de valor que generen un mejor acoplamiento entre los problemas (redescubiertos) y las posibles formas de cerrar las brechas del mercado (necesidades y experiencias de los ciudadanos).*

*Una de las cosas que Zaheer subraya es la tendencia problemática a afanarse por encontrar ideas que puedan reproducirse a mayor escala, lo cual resulta en la apropiación prematura de ideas que fracasan o no conducen a ninguna parte. Nuestra experiencia sugiere que las organizaciones públicas y gubernamentales padecen un problema similar —al desarrollar políticas y programas públicos, e incluso al formar laboratorios y equipos de innovación—. Si bien los equipos y laboratorios de innovación deberían, en teoría, tender puentes para cerrar las brechas entre la exploración, el desarrollo y la*

*implementación, a menudo quedan atrapados en modo "start-up" y prometen "modelos que se puedan repetir y amplificar" demasiado pronto. La argumentación y el lenguaje de Zaheer ponen este reto en una perspectiva útil al introducir "search-up" como una fase experimental que explora y busca nuevas propuestas de valor y definiciones del "trabajo a realizar". ¿Cómo ves esto en relación con el rol del EiP?*

Javier: Hemos entendido que nuestro papel es facilitar un uso más estratégico y sistemático de la experimentación en el gobierno, con el fin de encontrar formas más efectivas y eficientes de responder a retos públicos. Un primer e importante caso en este proceso ha sido trabajar con otros funcionarios públicos para llevar a cabo proyectos en los que se emplean abordajes experimentales para abordar asuntos de políticas públicas relevantes. Hemos trabajado en campos como polución urbana, corrupción en la provisión de alimentos escolares y conocimiento relacionado con la gestión de procesos gubernamentales. El objetivo siempre es demostrar el valor de la experimentación como una forma de aprender y desarrollar mejores enfoques. Mediante estos proyectos estamos identificando, en la práctica, las habilidades que los individuos, los equipos y las organizaciones necesitan para poder materializar una mentalidad experimental.

---

**"Esto es especialmente cierto cuando la evidencia es el resultado de un "fracaso", (una palabra difícil de digerir para los políticos y funcionarios públicos de alto rango)"**

---

Estamos usando esta experiencia para involucrar estratégicamente a nuestra organización, el DNP, en la promoción de la mentalidad experimental a lo largo del gobierno. También hemos empezado a cooperar con otros aliados claves en el



ecosistema de innovación colombiano para desarrollar una estrategia a largo plazo que promueva la innovación pública en nuestro país.

*Jesper: Su enfoque sistemático en el aprendizaje —tanto en el aprendizaje a partir de actividades internas como el que proviene de personas y organizaciones a nivel local, nacional e internacional— es algo que suele faltar en las organizaciones gubernamentales. Sin embargo, mi preocupación es que terminen convirtiéndose en un think tank interesante pero desconectado y poco influyente al interior de la burocracia colombiana. En cierta medida corren el riesgo de terminar con el desafío bastante común de producir nuevos conocimientos útiles para los procesos de toma de decisiones burocráticas y políticas. ¿Cómo han pensado en afrontar este tipo de retos en relación con su creación de valor? ¿Cómo ir más allá de la investigación para ayudar a desarrollar, legitimar y operacionalizar el entendimiento y la evidencia que han creado o identificado?*

Javier: Es un gran reto. Hemos intentado seguir los consejos de muchos de nuestros colegas: para maximizar la probabilidad de impacto, es preciso observar y entender primero cómo funcionan las organizaciones públicas en nuestro contexto, y luego diseñar abordajes o instrumentos de política pública. Al hacerlo, hemos identificado un instrumento crítico: el Plan Nacional de Desarrollo, un documento de política pública que enmarca la acción gubernamental para implementar el programa político de la administración presidencial, el cual es estructurado y escrito con el liderazgo del DNP cada cuatro años.

Actualmente estamos trabajando en la compilación de un conjunto de recomendaciones de política pública para promover la innovación pública en Colombia, con el fin de que sean consideradas en la elaboración del siguiente Plan Nacional de Desarrollo, la cual tendrá lugar el próximo mes de agosto tras la posesión de un nuevo presidente.

En todo caso, no es fácil conectar la evidencia que resulta de la experimentación con los procesos gubernamentales de toma de

decisiones. Lo anterior es especialmente cierto cuando la evidencia es el resultado de un “fracaso”, una palabra difícil de digerir para los políticos y funcionarios públicos de alto rango. No obstante, a nuestro parecer, los únicos experimentos que realmente fracasan son aquellos de los que no aprendemos nada. Entre las preguntas que estamos abordando en la práctica están cómo convertir el “fracaso” en lecciones y entendimiento, y cómo lograr que estos lleguen a los ojos y oídos de los encargados de la toma de decisiones en los diferentes niveles del gobierno. Esto tiene que ocurrir al mismo tiempo que se exploran y promueven nuevas formas de involucrar a los ciudadanos para convertirlos en aliados claves de las agencias del gobierno en procesos experimentales.



Los equipos de Nesta y EiP identificando oportunidades de acción tangibles

Por ejemplo, recientemente concluimos un proyecto de innovación con el Behavioural Insights Team (BIT) del Reino Unido (Equipo de aprendizaje de comportamiento), en el que experimentamos con enfoques conductuales para afrontar la corrupción en el programa de alimentación escolar de Colombia (PAE). El proyecto fue liderado colaborativamente por un equipo que incluía personas del BIT, la Secretaría de Transparencia, los ministerios de educación y tecnologías de la Información, gobiernos territoriales y el Banco Interamericano

de Desarrollo (BID). Intentamos integrar una mentalidad experimental a todas las fases del proyecto. En la fase de validación final, llevamos a cabo una prueba controlada aleatorizada (PCA) que no produjo resultados estadísticamente significativos. En otras palabras, la efectividad de la intervención que estábamos probando, que incluía enviar mensajes de texto bidireccionales a los padres para aumentar su participación en el programa y así mejorar la cantidad y la calidad de los alimentos, no pudo ser demostrada con el diseño experimental introducido por nosotros. Sin embargo, el proyecto produjo un valor sustancial en términos de lecciones y aprendizajes recobrados en relación con la operación del programa y la necesidad de aumentar la participación efectiva de las comunidades escolares locales en su supervisión.

Gracias a que el proyecto con el BIT incluía conocimiento conductual y fue implementado con apoyo del Reino Unido y del BID, pudimos involucrar funcionarios de alto rango del DNP, algunos de los cuales son economistas jóvenes interesados en tendencias globales relacionadas con economía conductual. No obstante, trabajar con los ciudadanos para diseñar y poner a prueba la intervención fue realmente difícil en la práctica. Hay muchos obstáculos e inercias institucionales profundas que todavía impiden que los ciudadanos se involucren de forma efectiva en la actuación del gobierno. Este proyecto, al igual que otros ejemplos, demuestra la necesidad de conectar íntimamente la innovación pública y la participación ciudadana.

*Jesper: Hablando de impacto y creación de valor, su nuevo modelo parece cuestionar significativamente la forma como los equipos y laboratorios de innovación rinden cuentas a las organizaciones que los enmarcan. Por ejemplo, los equipos de innovación tienden a ser empleados como unidades de producción, las cuales llevan a cabo proyectos que ponen en práctica nuevos métodos al interior del gobierno. Esto asegura que las organizaciones puedan tener un sistema de rendición de cuentas basado en la actividad. Sin embargo, lo anterior resulta con frecuencia en la creación de "silos de proyectos de innovación" para nuevos enfoques, en lugar de incorporar nuevas formas de trabajar*

*estratégicamente en los modelos y prácticas organizacionales relacionados con el desarrollo de políticas públicas. Es interesante que, como parte de su enfoque search-up, hayan decidido dar prioridad a incorporar la experimentación más ampliamente en la organización. ¿Qué desafíos ves en este enfoque?*

Javier: En prácticamente todos los escenarios en los que hemos presentado el potencial de la experimentación para la creación de valor público hemos escuchado el miedo de las "ías". "Ías" es una abreviatura que se refiere al grupo de agencias de control y supervisión del gobierno colombiano: Contraloría, Procuraduría y Fiscalía, las cuales trabajan tanto a nivel nacional como a nivel local.

El miedo a ser señalado por hacer mal uso de recursos públicos como resultado de la experimentación es un obstáculo importante para consolidar una práctica consistente con una mentalidad experimental en el gobierno. En Colombia ese miedo está ligado a la percepción de que las "ías", de las cuales se espera que presten especial atención a cualquier desviación del status quo, interpretarán la ley de forma estrecha y estricta. De ahí la presión para construir una comprensión del valor de la experimentación junto con las "ías", y en últimas también con los ciudadanos que exigen el cambio. ¡Es duro! Porque lo que normalmente es percibido como sensato o responsable a menudo difiere de lo que se necesita para innovar y generar más valor.

---

**"Si no está ligada al aprendizaje, la experimentación no traerá un valor duradero o se convertirá en una palabra de moda más"**

---

Entonces, en un lugar como Colombia, la innovación en el sector público parece estar ante una paradoja. Los funcionarios públicos suelen sentir que tienen prohibido hacer cualquier

cosa que no esté explícitamente permitida. No obstante, la experimentación requiere reconocer la incertidumbre y aceptar que, a la luz de problemas complejos, para lograr el cambio sostenido es necesario explorar, poner a prueba y validar ideas metódicamente antes de aplicarlas a gran escala. La experimentación trae valor en la medida en que nos permite enfrentar la incertidumbre de forma productiva. Como diría Marco Steinberg, lo hace al ayudarnos a transformar la incertidumbre en gestión de riesgo. Creemos que tener una conversación acerca de lo que significa tener una mentalidad experimental y traer la experimentación a la práctica en formas en las que el valor del aprendizaje pueda ser medido, son enfoques que probablemente podrían disolver esta paradoja.

¿De qué evidencia podemos aprender?

Necesitamos una discusión pública acerca de los tipos de evidencia que son aceptables y legítimos para la toma de decisiones públicas. Puesto que la innovación va mano a mano con la experimentación, abordar la pregunta de la naturaleza de la evidencia es clave para promover la innovación pública. Hemos llegado a ver la innovación y el aprendizaje como dos conceptos muy cercanos. Una organización que no está lista para aprender no estará lista para innovar. Si no está ligada al aprendizaje, la experimentación no traerá un valor duradero o se convertirá en una palabra de moda más. En el gobierno, sin embargo, aprender resulta incómodo y parece muy costoso, especialmente con la estructura actual de los incentivos políticos y las restricciones normativas consignadas en la ley.

*Jesper: Ha sido muy interesante trabajar con tu equipo y enfocarnos al mismo tiempo en tres elementos centrales del ecosistema de innovación: respaldar el desarrollo e implementación de un nuevo rol para el equipo, trabajar con ustedes para apoyar y aprender de proyectos piloto de innovación, y respaldar el desarrollo de una nueva estrategia de innovación pública para el gobierno colombiano. ¿Pero qué se viene para ti y para tu equipo? ¿Dónde esperan estar en tres años?*

Javier: El primer hito en el camino por venir

es participar en la creación conjunta de una estrategia para promover la innovación pública en Colombia. Esta es la estrategia que esperamos que se vea reflejada en el siguiente Plan Nacional de Desarrollo. Es más fácil hablar de crear en conjunto que hacerlo, pero esperamos involucrar a nuestros pares en el sector público a nivel nacional y territorial, así como a los ciudadanos y a los interesados del sector privado, en una conversación acerca de los elementos de política pública que deberían tener mayor prioridad en la estrategia.



Los equipos de EiP facilitando las discusiones en los talleres

Además, nuestro objetivo es consolidar nuestro rol como facilitadores, como search-up gubernamental, mediante dos nuevos proyectos en los que estamos combinando el uso de conocimiento conductual y abordajes de diseño. En estos proyectos trabajamos como un equipo más amplio que incluye funcionarios públicos de agencias enfocadas en la entrega de productos o servicios, y con pares de otras unidades del DNP involucrados en los procesos de toma de decisiones de sus respectivos campos de política pública. Uno de estos proyectos busca diseñar y poner a prueba intervenciones para promover un mejor acceso a vivienda por medio de un banco público, el Fondo Nacional del Ahorro



(FNA). El otro tiene como propósito diseñar y poner a prueba intervenciones para optimizar un procedimiento administrativo clave en la industria alimentaria: el registro sanitario, el cual es supervisado por el INVIMA (agencia análoga a la FDA en Estados Unidos).

Sin embargo, nuestro reto más apremiante sigue viniendo de adentro: somos un equipo de cuatro que se enfrenta a exigencias, complejidad y una restricción de recursos enormes. Trabajar como equipo para promover la innovación pública de forma productiva requiere reconocer cuáles son nuestras capacidades, nutrir las, y trabajar con otros para complementarlas y crear valor en conjunto. Una de nuestras referencias principales es el marco de competencia para innovadores públicos propuesto por Nesta, el cual ha resultado útil para enfrentar este desafío en la práctica.

Asimismo, creemos en la necesidad de intensificar la colaboración. Nos emociona mucho ser un miembro activo en el colectivo de aprendizaje States of Change (Estados de Cambio) que puede ayudar a movilizar y orquestar nuestro proceso de aprendizaje colectivo en América

Latina y más allá. Creemos que tenemos un gran potencial de aprender de y con otras iniciativas de innovación pública que han surgido en América Latina en los últimos años, muchas de las cuales han adquirido visibilidad internacional. Más adelante, esperamos que el EiP sea un nodo en una vibrante red de equipos dedicados a promover la innovación pública y social en Colombia. El verdadero cambio estructural solo llegará si trabajamos de forma coordinada y si la conversación se vuelve verdaderamente incluyente.

