



## MEDICIÓN DE LA INNOVACIÓN EN ENTIDADES DE GOBIERNO

-Estado del arte-

Proyecto: Diseño de un modelo de medición para el seguimiento y evaluación de la gestión de la innovación en entidades del gobierno colombiano: Estudio de caso para dos equipos de innovación.

Equipo de investigación:  
Henry Mora Holguín  
John Vega  
Sandra Zárate  
Tricia Hackett

Bogotá, Septiembre de 2015.



**DNP** Departamento Nacional de Planeación



## **Tabla de contenido**

Introducción.....	2
1. Qué se entiende por innovación en el sector público .....	4
2. Estudios previos de medición de la innovación en el sector público .....	8
3. Reflexiones y consideraciones .....	17
Referencias bibliográficas .....	19

## **Introducción**

El entorno dinámico en el que se desenvuelven las Instituciones del Sector Público (ISP), junto con los constantes cambios en materia de innovación (su medición, su impacto, su importancia, etc.), han significado un desafío constante para las instituciones y sus funcionarios. Además de llevar innovaciones a la sociedad, las ISP necesitan evaluar qué tanto han avanzado al respecto, la gestión que han realizado y los resultados alcanzados; partiendo de los análisis de los equipos y dependencias conformadas para tal fin. La medición de la innovación en el sector público, permitirá mejorar la planificación organizacional y la focalización de estrategias, puesto que suministrará información sobre las estrategias de innovación existentes, las fortalezas y debilidades de la institución sobre diversos aspectos de la innovación, las mejoras hechas en el tiempo, los vínculos entre las actividades e impactos, las barreras sistémicas a la innovación y las estrategias para identificar y gestionar los riesgos (Australian Government, 2011a).

En la última década en las ISP colombianas, se han venido conformando equipos de trabajo para el desarrollo de innovaciones, con diferentes propósitos, alcances, objetivos, profesional y recursos. Sin embargo hasta el momento no se ha realizado un ejercicio ni de evaluación, ni de seguimiento a la gestión de estos equipos. Ante esta necesidad, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) junto con el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCyT) han celebrado un convenio de cooperación con el objetivo de diseñar un modelo de evaluación de la gestión de los equipos y dependencias especializados en innovación en la gestión pública de distintas entidades del Gobierno Nacional, el cual será validado a partir de un ejercicio piloto en dos equipos de innovación de dos instituciones de gobierno.

Este documento hace parte de los compromisos de este convenio y aborda la revisión de las distintas conceptualizaciones y metodologías empleadas para la medición de la innovación en el sector público. Como resultado de este ejercicio, se espera identificar elementos claves de análisis que aporten a la construcción del modelo. En esta revisión de literatura, si bien se encontraron los resultados de las distintas iniciativas que se han desarrollado para la medición de la innovación en el sector, se encuentra poca evidencia de la evolución específica de las métricas y en distintos casos es escasa la información específica de los instrumentos utilizados en las mediciones.

En total se hizo una revisión de diez diferentes estudios que se han desarrollado a nivel mundial, para medir la innovación en el sector público, con el propósito de identificar el objeto de estudio, la metodología utilizada, y los elementos o aspectos evaluados para el

equipo dedicado a las actividades de innovación y que se podrían adaptar a las necesidades del proyecto. Para cada estudio se hace un resumen de qué se midió, cómo, dónde y por qué; información que servirá de insumo más adelante para el diseño del modelo de medición.

Este documento se compone de cuatro secciones: i) La presente introducción, ii) La conceptualización de lo que es innovación en el sector público, iii) La presentación resumida de los principales estudios de medición que se han hecho a la fecha, resaltando aquellos que han sido referentes para otros análisis, y iv) Las reflexiones y consideraciones de la revisión, donde se destacan los principales elementos que se incluyen en las mediciones previas, así como los principales hallazgos.

## **1. Qué se entiende por innovación en el sector público**

Para entender lo que significa la innovación dentro del sector público es necesario entender las principales diferencias respecto a cómo se entiende en el sector privado. A diferencia de lo que ocurre en el sector privado, en el público la innovación no se entiende como respuesta a la lógica de maximización de ganancias bajo la cual los empresarios enmarcan sus estrategias de innovación, sino que es mucho más compleja; el carácter terciario e intangible de los productos generados por el sector público hace que la innovación en este se encuentre estrechamente relacionada con el diseño e implementación de nuevas formas de prestar servicios, generalmente acompañadas de cambios organizacionales y en ocasiones también por cambios en políticas. Las ISP deben ser innovadoras en su quehacer, ofreciendo a la sociedad servicios más pertinentes, accesibles, oportunos, y con mayor eficiencia en su prestación (OCyT & DNP, 2013). Para ello es necesario diseñar e implementar procedimientos y procesos de trabajo más eficientes que reduzcan tiempos de respuesta, así como incorporar nuevos métodos que permitan mejorar de manera integral a las instituciones públicas, atendiendo a la necesidad de calidad en los servicios (Bermúdez, y otros, 2009).

En otras palabras, las motivaciones para innovar en el sector público son muy diversas y se encuentran en función de su misión al servicio de la ciudadanía, mientras que en el sector privado el principal motivo viene dado por las dinámicas del mercado. Sin embargo, existen algunas similitudes, al igual que en el sector privado, la innovación en el sector público resulta de los procesos de generación y aplicación de ideas, conocimientos y tecnologías nuevas, o mejoradas (OCyT & DNP, 2013).

Para definir lo que es innovación en el sector público es necesario definir previamente que tipo de instituciones conforman este sector; dentro de los diferentes estudios que se han hecho para caracterizar la innovación en el sector público, también se ha acotado el tipo de instituciones que integran el sector y sus respectivas actividades, pues dependiendo del estudio se pueden considerar instituciones que ofrecen servicios públicos (públicas, privadas, mixtas), ISP del orden nacional o territorial, entre otros. En el caso de los estudios de MERIT & Technopolis (2012) han usado las siguientes clasificaciones: 1) La de las Naciones Unidas (2001), para las Funciones del Gobierno (CFG), que incluye las actividades de: i) Servicios públicos generales, ii) Defensa, iii) Orden y seguridad pública, iv) Asuntos económicos, v) Protección del medio ambiente, vi) Vivienda y servicios comunitarios, vii) Salud, viii) Recreación, cultura y religión, ix) Educación, y x) Protección social; y 2) La clasificación de los servicios del sector público a partir de la cuarta revisión de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU Rev. 4); en donde de acuerdo con esta el sector público está conformado por los sectores de: i) Administración pública (incluye seguridad, defensa,

justicia, seguridad social obligatoria), ii) Educación, iii) Actividades de atención de la salud humana, iv) Actividades de atención residencial medicalizada, v) Actividades de servicios sociales sin alojamiento, y vi) Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales (Dane, 2012).

Particularmente, para el caso de lo que se entiende por innovación dentro del sector, OECD (2014), cuenta con la definición más reciente al respecto, definiéndola como la implementación de un nuevo o sustancialmente modificado método, con el propósito de mejorar una operación de la organización o los resultados de la institución, que se debe reflejar en la disminución de costos, o en la calidad de los servicios (accesibilidad, desempeño, efectividad, satisfacción del usuario, o confiabilidad), con el fin de generar valor en la sociedad; comprendiendo bienes o servicios, procesos operativos, métodos de comunicación u organizacionales. En estudios anteriores, ya se entendía a la innovación como nuevos bienes o servicios, métodos operativos, organizacionales o de comunicación, o con cambios significativos (Bloch, 2011; Gallup, 2011; Hughes, Moore, & Kataria, 2011; Australian Government, 2011a; Carter, y otros, 2009; OCyT & DNP, 2013), pero es a partir del análisis de OECD (2014) que se habla de cambios sustanciales, en vez de cambios significativos, pues por las características del sector el primer término es mejor entendido en las ISP.

Por otra parte, siendo consecuente con algunos de los aspectos descritos por OECD (2014), encontramos la publicación de Christian Bason (2010), quien resalta que unas de las características principales se basan en el énfasis del pensamiento de diseño, la participación ciudadana y la generación de valor como facilitadores y co-creadores de la innovación del Sector Público; encontrándose dentro de este último (generación de valor) cuatro elementos: i) Productividad, que refiere la relación favorable entre las entradas y salidas de la producción de los servicios públicos permitiendo la reducción de costos, ii) Experiencia en el servicio, que se puede medir por lo bien que los ciudadanos o las empresas valoran su experiencia subjetiva de prestación de servicios públicos, iii) Los resultados, que son una expresión del grado en el que estos esfuerzos del Sector Público conducen a resultados deseables, y iv) La democracia, que es una expresión general para los diferentes tipos de valor generado por las innovaciones que podrían conducir a incrementos en factores tales como la participación ciudadana y el empoderamiento, la transparencia, la rendición de cuentas y la igualdad.

Así mismo, para que sea considerada innovación debe ser nueva para la institución, aunque haya sido desarrollada por otra (OECD, 2014a), es decir que pueden ser novedosas para el mundo, el país o región, la industria, la institución, o un área de esta última (Clark, Good, & Simmonds, 2008). Inclusive, puede ser resultado de las decisiones internas de la institución o resultado de cambios en la regulación o política nacional.

Junto con el ejercicio de definir lo que es innovación en el sector público, se han presentado diferentes taxonomías para tipificar la innovación, la más reconocida y usada por los principales estudios distingue cuatro tipos de innovación: i) Innovación de producto, entendida como la introducción de un bien o servicio, nuevo o mejorado en comparación con los existentes en la organización, incluye mejoras en las características del bien o servicio, en la forma en que el usuario accede o lo utiliza; ii) Innovación de proceso, referida a la implementación de un método, nuevo o significativamente mejorado en relación con los existentes en la organización, para la producción o provisión de bienes y servicios, incluye por ejemplo mejoras significativas en cuanto a equipos/habilidades, en relación con las funciones de soporte, como TIC, contabilidad o compras, entre otras; iii) Innovación organizacional, entendida como la implementación de un nuevo método de organización o administración del trabajo, que difiere significativamente de los métodos existentes en la organización, incluye nuevos o cambios significativos en los sistemas de gestión o de organización del trabajo; y iv) Innovación de comunicación, que corresponde a la implementación de un nuevo método de promoción de la organización de los bienes y servicios, o nuevos métodos para influir en el comportamiento de los individuos u otras personas, los cuales deben ser significativamente diferentes de los métodos existentes en la organización (OECD, 2014a; European Commission, 2013; Bloch, 2011; Hughes, Moore, & Kataria, 2011; Clark, Good, & Simmonds, 2008; OCyT & DNP, 2013).

A partir de esta taxonomía se observa que se hace una adaptación de los tipos de innovación identificados para el sector privado (de producto, de proceso, organizacional y de marketing) propuestos en el Manual de Oslo (OECD; EUROSTAT, 2005); el cambio más notorio es en las innovaciones de marketing, que para el caso del sector público se asocian a cambios en relación con las formas de comunicarse con la sociedad, más que a estrategias de mercadeo.

Otra forma de tipificar la innovación es la propuesta por Osborne, Chew & McLaughlin (2007), pensada más desde la novedad en el servicio o en los usuarios: i) Innovación total, se refiere a un nuevo servicio que se ofrece a nuevos usuarios o clientes, ii) Innovación expansiva, un servicio o método existente en la institución ofrecido a nuevos usuarios o clientes, iii) Innovación evolutiva, un nuevo servicio para usuarios o clientes existentes, y iv) Desarrollo incremental, un servicio existente, pero gradualmente mejorado, para usuarios o clientes ya existentes. Windrum (2008) sugiere otra taxonomía: i) Innovación conceptual o nuevo concepto de servicio, consiste en una nueva idea o concepto de cómo organizar una solución a un problema, ii) Innovación en las políticas, iii) Innovación sistémica, asociadas a nuevas o mejoradas formas de interactuar con otras organizaciones y fuentes de conocimiento.

Por su parte, ANAO (2009) distingue tres tipos de innovación: i) De procesos, ii) De productos o servicios, y iii) De estrategia o política. Así mismo, otros autores conceptualizan y clasifican la innovación de acuerdo a los diversos grados de impacto en la sociedad: i) Innovación incremental, ii) Innovación radical, e iii) Innovación sistémica o transformacional (Mulgan & Albury, 2003; Ramírez, 2011). En el estudio de OCyT-DNP (2013) se identifican los cuatro tipos de innovación comúnmente aceptados (servicio, proceso, administrativa y de comunicación) más una adicional, de política, referida al diseño, implementación y/o evaluación de nuevas políticas, programas o instrumentos, para satisfacer cambios en las necesidades públicas y en las expectativas de los ciudadanos; así como para mejorar la prestación y los resultados de los servicios públicos, especialmente para atender las áreas donde las políticas públicas ya implementadas han hecho pocos progresos o han fracasado en su impacto.

Como se puede apreciar a partir de las diferentes definiciones y tipos de innovación presentadas en este documento, no existe una definición universal, siempre se hace una aproximación, considerando el tipo de análisis que se quiere hacer. Sin embargo, la definición que presenta la OECD (2014) se puede considerar como la más aceptada y empleada por otros estudios. En el marco del proyecto que se realiza entre el DNP y el OCyT, será en el modelo de medición para el seguimiento y evaluación de la gestión de la innovación en entidades del gobierno colombiano donde se presente la definición que se empleará y los tipos de innovación considerados, así como otro conjunto de definiciones para los principales conceptos.



## **2. Estudios previos de medición de la innovación en el sector público**

Han sido varios los estudios realizados para caracterizar, definir, medir o aproximarse a la innovación en el sector público, partiendo de muestras diferentes, o con características institucionales predefinidas con anterioridad; algunos otros por ejemplo, han abordado el tema solamente desde la parte teórica o conceptual.

El primer estudio sobre innovación en el sector público se realizó en 1977, con el propósito de identificar los incentivos para innovar en organizaciones públicas y privadas (Roessner, 1977); donde resultó que los principales incentivos estaban asociados al reconocimiento y a los beneficios; más adelante, Perry & Rainey (1988) realizaron un estudio, para analizar las diferencias organizacionales entre el sector público y el privado, a partir del análisis de 30 instituciones, encontrando que las instituciones del sector público tienen estructuras más formales y expuestas a la presión externa, pero los directivos del sector público tienen menos autonomía y son menos propensos a introducir cambios para promover la eficiencia.

Durante los primeros años del 2000 se realizaron más estudios, pero todos con una ubicación, propósito, y tipo de organización diferente. Uno de los tipos de estudios que se han realizado han sido enfocados a estudiar elementos internos de las organizaciones públicas, sin ir propiamente a diseñar instrumentos o medir la innovación dentro del sector público, tal es el caso del estudio de Bermúdez y otros (2009), que abordan la percepción de los funcionarios públicos respecto a la innovación en las diferentes instituciones que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCyT) de Costa Rica; el de ANAO (2009), quienes diseñaron una guía para la comprensión de los procesos y la orientación de las prácticas que fomenten y faciliten la innovación en el sector público; el de GTZ (2009), que construyeron un modelo para el diseño profesional de sistemas de cooperación en los que están involucrados distintos actores del Estado, la sociedad civil y el sector privado, donde uno de los factores que influyen en el éxito de la cooperación es la innovación; el de Eggers & Kumar (2009), que explica una serie aspectos a través de los cuáles el sector público puede realizar la innovación, hacerla parte de su quehacer y convertirla en una actividad constante dentro de la institución; o el de Morales y otros (2014), que diseñaron un modelo de gestión de la innovación, pensado desde el proceso que surge internamente para el desarrollo de la innovación, empezando por la generación de ideas y terminando en la evaluación de la innovación introducida.

Otros tipos de estudios se han enfocado en diseñar modelos e instrumentos de medición para caracterizar la innovación en el sector público, que han aplicado contribuyendo a entender la dinámica de la innovación en el sector. Dado el objetivo de este documento, que es construir

un estado del arte que sirva como insumo para el diseño de un modelo propio. A continuación se presenta un resumen de los diez estudios más relevantes que se han hecho, dado que se han convertido en referente para otros estudios.

### **2.1 Korean Government Innovation Index (Yoon, 2006)**

La finalidad del estudio consistió en ayudar a las organizaciones a diagnosticar sus niveles de innovación, así como con la identificación de las áreas débiles y el desarrollo de los planes de acción para fortalecer sus capacidades de innovación. La herramienta utilizada para la medición del nivel de innovación en las organizaciones fue el Índice de innovación de gobierno (GII por sus siglas en inglés). El GII distingue los siguientes componentes: i) Actividades de innovación, ii) Liderazgo para la innovación, iii) Visión y estrategias, iv) Capacidades del personal, v) Sistematización de la administración, y vi) Implementación y adopción de la innovación. Este emplea tres herramientas de diagnóstico: 1) Preparación para la innovación, 2) Alineación de las actividades de innovación, e 3) Internacionalización de la innovación.

La encuesta se aplicó por internet a 498 instituciones, debía ser respondida por una persona del área de innovación y otras dos de diferentes áreas. Los resultados de cada institución, son resumidos en una matriz que reúne los niveles de innovación: 1) Innovación Inexistente o en inicio, 2) Conciencia de la necesidad de innovar pero sólo se busca una innovación parcial, 3) Realizando actividades de innovación por un líder y un comité de innovación, 4) La innovación es perseguida a través de varios sistemas, y 5) Auténtica interiorización y sistematización de la innovación. Sus resultados en general son referencia para estrategias nacionales de innovación, este índice permite hacer una comparación entre las instituciones que se miden, es aplicable a todas las organizaciones del sector público, ofrece mediciones científicas y evidencia el estado de la innovación en las organizaciones, da claridad en cuanto a la etapa de innovación en la que se encuentra la organización, provee análisis de resultados comparables con organizaciones privadas y de otros países. Hasta el momento se tiene conocimiento de que esta encuesta se encuentra en su sexta versión.

### **2.2 Innobarometer 2010, 2011 (Gallup, 2011)**

El objetivo del estudio fue analizar las estrategias de innovación del sector de la Administración Pública en Europa, en respuesta a los cambios, las limitaciones y oportunidades. La metodología que se desarrolló a través de una encuesta que presenta información descriptiva sobre: i) Tipos y cantidad de innovaciones introducidas, ii) Equipos

de innovación, iii) Perfiles de la fuerza laboral, iv) Habilidades y capacitación en apoyo de las actividades de innovación, v) Beneficios de la innovación, vi) Posibles impactos negativos de innovar, vii) Estrategias de innovación, viii) Problemas encontrados durante la implementación, y IX) Adquisiciones (métodos utilizados, objetivos, resultados). Para el año 2010 la encuesta se aplicó a los 27 países de la Unión Europea, Noruega y Suiza, obtuvo información de 3.699 instituciones; la versión del 2011 se aplicó a los mismos países, y obtuvo información de más de 10.112 instituciones, adicional a los periodos ya mencionados se cuenta con registro de información de esta metodología para los años 2007 y 2009.

Dentro de las conclusiones obtenidas destaca que los efectos positivos de la innovación se asocian con mejoras en el acceso por parte del usuario a la información, la satisfacción del usuario, la mejora en la orientación de los servicios, la entrega más rápida de los servicios y la oferta de servicios a más o nuevos usuarios; contrariamente dentro de los negativos están la generación de costos administrativos adicionales y la resistencia o insatisfacción de los usuarios. Así mismo señala que las principales barreras para la innovación son la falta de apoyo, de incentivos, de personal calificado, de recursos y la aversión al riesgo.

### **2.3 NESTA A pilot survey for measuring innovation across the public sector (Hughes, Moore, & Kataria, 2011)**

Este estudio piloto tuvo como propósito medir la innovación en el sector público, a partir de la aplicación de una encuesta, en donde los focos de atención del índice de medición se enmarcaron en: i) Actividades de innovación, que refiere al acceso a nuevas ideas, selección y desarrollo de las nuevas ideas, ejecución y difusión de las mismas; aquí se incluye el análisis de los diferentes tipos de innovación, así como lo relacionado con estructura y estrategia organizacional; ii) Capacidad de innovar, que se refiere a la capacidad de gestionar la innovación, los posibilitadores organizativos de la innovación, liderazgo y cultura de la innovación; iii) Impacto, sugiere la mejora de los indicadores claves de desempeño organizacional, la mejora de la evaluación del servicio y la mejora de la eficiencia, en cuanto a reducción de costos, satisfacción del personal, satisfacción del cliente/usuario, uso de tecnología, financiamiento; iv) Condiciones para innovar, incluye los incentivos, autonomía, facilitadores, liderazgo y cultura necesarios para innovar.

La metodología se llevó a cabo en dos tipos de institución públicas de Reino Unido, las del Sector Salud y las Instituciones gubernamentales del orden local, esta recogió información de 175 instituciones, en donde dentro de los principales resultados destaca, la falta de un enfoque sistemático para la gestión de la innovación en las organizaciones; los facilitadores organizacionales críticos de la innovación son la información sobre gestión, la conectividad

interna y externa, el acceso al apoyo y las habilidades, el uso de incentivos de recompensas, la calidad de la información y las comunicaciones de infraestructura tecnológica, finalmente se cuenta con registro de información sobre esta metodología para el año 2010 adicional al ya descrito.

#### **2.4 Measuring Public Sector Innovation in the Nordic Countries –MEPIN- (Bloch, 2011)**

El objetivo del proyecto fue desarrollar un marco de medición para la recolección de datos comparables a nivel internacional sobre la innovación en el Sector Público. La metodología (cuestionario de indicadores) propone fijar la atención en cuatro elementos principales: i) Las entradas a la innovación, como gastos de innovación en personal, financiación, gastos de consultoría y otras compras de conocimiento; ii) Los procesos de innovación dentro de la organización, como estrategias y objetivos en innovación, sistemas de medición y evaluación de la innovación interna, la gestión en la innovación (participación activa, gestión de los riesgos, los compromisos con la innovación y la aplicación), incentivos y recompensas, prácticas para el aprendizaje y el conocimiento, la colaboración, alianzas y difusión de las innovaciones, la percepción de los facilitadores y las barreras a la innovación; iii) Salidas del proceso de innovación, como tipos de innovación, grado de la novedad y alcance de la innovación, salidas intangibles (patentes, derechos de autor, marcas registradas), efectos de la innovación (calidad, eficiencia, y capacidad); y iv) Resultados generales de la innovación, como desempeño de la organización (productividad y medidas de calidad), satisfacción de los empleados, satisfacción del usuario, otros efectos intangibles (aumento de la confianza y la legitimidad).

La versión piloto del cuestionario MEPIN se implementó en las organizaciones del Sector Público del gobierno central, regional y local de los países nórdicos, en total participaron en la encuesta electrónica 2.012 organizaciones del Sector Público. Los resultados de la encuesta muestran que en Finlandia, Noruega y Suecia, alrededor del 80% de las organizaciones del sector público han introducido la innovación. En Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, las innovaciones de producto o proceso son más comunes, mientras que las innovaciones organizativas y de comunicación son más comunes en Islandia. Los resultados muestran que la gestión es el conductor más importante de la innovación y la falta de financiación fue la barrera más importante.

## 2.5 The Australian APSII pilot survey

El desarrollo de esta medición tiene como objetivo proporcionar datos y estadísticas sobre el rendimiento, capacidad y gestión de la innovación en las entidades públicas del gobierno Australiano y además permitir la evaluación del sector a nivel internacional. La prueba piloto (cuestionario) se aplicó a empleados y agencias del Servicio Público Australiano (APS por sus siglas en inglés) utilizando una herramienta online, que permitió facilitar la recolección de la información. El desarrollo de este estudio fue basado en los instrumentos de otras metodologías que evaluaron la innovación del sector público como MEPIN, NESTA, EPSIS, y el gobierno de Corea.

El modelo australiano sugiere medir la innovación del sector público a partir de cinco principales temas: i) *Inputs* para la innovación, ii) Procesos de innovación, iii) *Outputs* de la innovación, iv) Resultados de la innovación, y v) Los factores externos o condiciones que afectan la innovación en el sector público.

Para la medición se utilizaron dos tipos de instrumentos, uno aplicado a alrededor de 9000 empleados, que se concentró en recolectar información sobre los tipos de innovación en el grupo de trabajo, los efectos, recursos, prácticas de gestión de la innovación, y aspectos de barreras y cultura. Y el otro aplicado a cerca de 100 agencias, que formuló preguntas sobre las estrategias de innovación, los ejemplos, impactos, estímulos y conductores de la innovación. Dentro de los resultados se encontró que la innovación existe en la función pública, sin embargo, la innovación se hace de manera más lenta que en el sector privado, esto explicado posiblemente porque las estrategias tienen que cumplir los requisitos de rendición de cuentas del sector público.

## 2.6 European Public Sector Innovation Scoreboard –EPSIS- (European Comission, 2013)

El propósito del estudio consistió en definir un punto de referencia que permitiera entender mejor y analizar el desempeño de la innovación en el sector público, para esto se requirió del uso de una encuesta que nace a partir de la iniciativa de Europa 2020 Unión por la innovación. El modelo EPSIS que hasta el momento no evidencia una nueva aplicación de la misma, usa un marco de medición similar al usado en el Innovation Union Scoreboard (IUS), distingue siete dimensiones de la innovación que agrupan 22 indicadores, con datos tomados de diferentes fuentes que incluyen: Eurostat, OECD, Banco Mundial, Foro Económico Mundial y las versiones 2011 y 2012 de Innobarometer. Este modelo distingue tres líneas: i) *Habilitadores*, que se subdivide en recursos humanos y calidad de los servicios públicos, ii)

Actividades de la organización, subdividida en inversión, obstáculo/barreras, y bienes intelectuales, y iii) Salidas, que se desagrega en innovaciones e impacto de las innovaciones en el desempeño de las empresas (Merit & Technopolis, 2012).

El EPSIS no proporciona un ranking de desempeño de los países, ya que la disponibilidad de datos sigue siendo limitada y no refleja plenamente todas las partes o los aspectos de la innovación del sector público. Sin embargo, es suficiente para dar una idea de las fortalezas y debilidades entre estos. Para analizar el desempeño de cada país por indicador, el modelo clasifica a los países en tres grupos según su puntaje, si estuvo en el grupo del 33% de los puntajes altos, en el 33% de los puntajes medios, o en el 33% de los puntajes más bajos.

La encuesta se llevó a cabo en los 27 países que conforman la Unión Europea; dentro de las conclusiones se destacan los grandes retos con los que cuentan los países miembros en términos de innovación en el sector público, así como la inclusión de más administrativos y funcionarios para el desarrollo de innovaciones de proceso, ya que entre más personal con nivel profesional mayor es el número de personas involucradas en actividades de innovación. Las principales barreras que deben enfrentar son la falta de apoyo por parte de los administrativos, la resistencia al cambio y la aversión al riesgo, que no solo afectan a la innovación, sino también la efectividad del gobierno; de igual manera se encontró que la introducción de nuevos o mejorados servicios públicos tiene un impacto significativo en el desempeño de las empresas.

## **2.7 Estudio piloto de la innovación en el sector público Colombiano (OCyT & DNP, 2013)**

El estudio, la primera versión por el momento, tenía como objetivo caracterizar la innovación en el sector público, logrando identificar los determinantes, facilitadores, obstáculos, objetivos, resultados y formas de realizar estas innovaciones. El modelo metodológico (cuestionario) fue construido a partir del modelo de MEPIN (Bloch, 2011) y de NESTA (Hughes, Moore, & Kataria, 2011) se elaboró con base en quince temas, que se agrupan en cuatro bloques: i) Actividades de innovación, incluye tanto insumos físicos como humanos, inversión y el impacto de las innovaciones que retroalimenta el proceso, ii) Cultura y Gestión de la innovación, involucra los atributos relacionados con el ambiente interno, desde los incentivos y barreras para innovar, hasta la organización de la innovación dentro de la estrategia institucional, iii) Vínculos para la innovación, refiriéndose a las acciones de cooperación que emplea la institución para el desarrollo de innovaciones, incluido el apoyo financiero, que además afectan el contexto de la innovación, y iv) Resultados de las

actividades que se desarrollan e incluye la medición de la satisfacción de los usuarios internos (servidores públicos) y externos (los ciudadanos).

La encuesta se aplicó de manera presencial en dos instituciones públicas (entrevistas semi-estructuradas), dentro de los principales resultados destacan que la mejora de la calidad de los bienes y servicios que se ofrecen, el incrementar la eficiencia de sus instituciones, cumplir con nuevas regulaciones o políticas, así como mejorar las condiciones de trabajo de sus servidores públicos eran los objetivos que más perseguían a través de las innovaciones; la mayoría de las innovaciones fueron de carácter administrativo (26%), seguido de las de proceso, servicios, política con 23,18, 18% respectivamente y finalmente con las de comunicación con el 14%. Dentro de los múltiples factores que pueden motivar la innovación en las ISP, las más relevantes fueron las fuerzas internas y las fuerzas políticas. Contrariamente, los principales factores que inciden como barreras fueron factores normativos, la falta de tiempo para dedicar a la innovación y falta de incentivos para que los servidores públicos innoven, y otras condiciones externas, como la resistencia de los usuarios frente al cambio.

## **2.8 OCDE preliminary measurement guidelines (OECD, 2014a)**

El propósito del estudio consistía en llevar a cabo la medición de la innovación en el sector público, hasta el momento no se ha logrado identificar una medición adicional; este estudio planteó el marco de desarrollo para la guía preliminar con la que se ejecutó dicha medición; esta guía propone su propia definición para la innovación, su tipificación y la metodología de medición, en donde los elementos a evaluar son: i) Tipos de innovación, ii) Novedad de la innovación, iii) Equipo que desarrolla las innovaciones, iv) Innovaciones más exitosas, v) Recursos humanos para la innovación, vi) Fuentes de información, vii) Cooperación para la innovación, viii) Conductores para la innovación, relacionados con políticas, estrategias de innovación, barreras, efectos, innovaciones transformadoras (radicales), ix) Impacto de la contratación en proveedores, x) Acciones para sobrepasar las barreras, xi) Innovaciones ad hoc, y xii) Entrenamiento y otras actividades innovadoras.

Aclara que la medición de innovación en el Sector Público puede hacerse desde tres puntos de vista: i) Evaluando el potencial innovador de la organización, determinando debilidades y fortalezas; ii) aprendiendo sobre el proceso innovador individual, evaluando, midiendo e intentando mejorar las capacidades innovadoras; y iii) Midiendo el valor de la innovación. Sugiere tener en cuenta la heterogeneidad al momento de medir la innovación en el sector público, por lo cual sería mejor diseñar módulos o apartados específicos para sectores u sub

sectores en especial; así mismo sugiere como unidad de análisis la Unidad según tipo de actividad (Kind of Activity Unit –KAU), tener en cuenta la clasificación CFG (Naciones Unidas, 2001); y realizar la medición cada dos años.

## **2.9 El camino de la innovación en las entidades públicas (MinTIC; PNUD; UNDESA, 2014)**

Su objetivo era diagnosticar la cultura de la innovación en entidades del sector público, La caracterización cualitativa la primera realizada , se hizo a partir de entrevistas a personas de diversos cargos dentro de las instituciones, estas abordaron cinco categorías de análisis: i) Personas, en relación a confianza, autonomía y liderazgo, ii) Procesos, incluyendo lo relacionado con cooperación, aprendizaje y diversidad, iii) Herramientas, que conteniendo el tema de capacidades, plataformas, recursos e incentivos, iv) estrategias, en comunicación y compromiso, e v) Impacto, en términos de soluciones, a nivel de gobierno y social.

El estudio desarrollado en 2014 por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia (MinTIC), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), fue aplicado a 20 instituciones públicas, 10 de orden nacional y 10 de orden regional. Los resultados aunque se presentaron de manera agregada, con lo cual no se puede distinguir la situación por institución, estos indican que en 5 de las 20 instituciones se podrían ubicar en un nivel alto en el desarrollo de cultura de innovación, ya que cuentan con un liderazgo estratégico que permite focalizar los proyectos e iniciativas de innovación, generando un entusiasmo que promueve el compromiso, así como gestionan los aprendizajes a través de distintas herramientas, socializan el conocimiento y optimizan los procedimientos, además del uso óptimo de los procesos de comunicación interna y externa. Las 15 restantes están en una etapa media, pues aunque cuentan con proyectos y estrategias en marcha, enfrentan muchos obstáculos internos y externos que no les permiten tener éxito ni focalizar sus objetivos respecto a innovación.

## **2.10 The teams and funds making innovation happen in governments around the world i-teams (Puttick, Baeck, & Colligan, 2014)**

El propósito de la metodología fue caracterizar a través de un estudio a 20 equipos de innovación de todo el mundo, a los cuales llamaron i-teams. El estudio recolectó diversas características de cada uno de los equipos en relación a seis elementos: i) Métodos utilizados, refiriéndose a las herramientas, técnicas y enfoques que los equipos usan, ii) La financiación



de los equipos, en donde se busca conocer si los fondos son públicos, privados o externo, especificando a asignación y gasto de los recursos, iv) Alianzas en las que participan, con el gobierno, agencias externas, grupos y ciudadanos, v) Características del personal, cuantos lo conforman, las habilidades, la cualificación, experiencia y dinámica, además de evaluar las particularidades del liderazgo, administración del equipo y el respaldo político a nivel organizacional, y vi) Impactos logrados por el equipo y su respectiva medición.

Los resultados analizados luego del estudio de los seis elementos permitió a los investigadores hallar cuatro tipos de equipos: i) Los creadores y desarrolladores de innovaciones, que brindan soluciones para retos específicos y trabajan en colaboración con otras entidades gubernamentales, ii) Los i-facilitadores, que ayudan a crear condiciones para que las ideas innovadoras desde fuera del gobierno (ciudadanos, sector privado, entre otros) puedan prosperar, iii) Los i-educadores, que proporcionan conocimientos y capacitan a los integrantes de las entidades públicas para innovar, contribuyendo a la transformación de los procesos, la creación de habilidades y el fomento de la cultura de innovación, y iv) Los i-arquitectos, que son los equipos más completos, logrando una transformación no sólo abordando intervenciones específicas, sino creando diseños y metodologías que otros puedan implementar. Finalmente y por otra parte hasta el momento no se ha identificado una nueva versión de este estudio.

### **3. Reflexiones y consideraciones**

Como se mencionó en la introducción de este documento, el objetivo de este proyecto es diseñar un modelo para evaluar la gestión de los equipos, que dentro de las instituciones públicas se encargan de generar innovaciones; para el diseño de este modelo se consideró la revisión de otros estudios sobre la innovación en el sector público, con el fin de identificar elementos de análisis e insumos. A partir de los diferentes estudios revisados, y del estado de arte construido, se evidenció que ninguno de los estudios hechos comparte el objetivo por el que se desarrolla este proyecto.

Estos diez estudios analizados y resumidos previamente son referentes para otros tantos que se han realizado, sin embargo ninguno de esto se ha enfocado en evaluar la gestión de la innovación en este tipo de instituciones, su objetivo ha sido un poco más general, con el propósito de caracterizar la innovación dentro de las ISP, sin concentrarse en el grupo de personas que al interior realizan las actividades de innovación. Existe también una cantidad considerable de artículos dedicados a resumir los principales estudios hechos, y a encontrar convergencia entre los diferentes resultados, con lo que ha sido posible identificar, por ejemplo, principales barreras o incentivos para innovar, motivaciones y algunos elementos de la cultura innovadora de las instituciones.

Dentro de los hallazgos más coincidentes entre los estudios, se destaca la importancia que tienen para los funcionarios los incentivos para el desarrollo de actividades con el propósito de innovar, la apropiación de la innovación en toda la institución, la participación de los altos mandos en las actividades de innovación, la inversión, el propósito de incorporar cambios que permiten mejorar los servicios ofrecidos, incrementar la eficiencia, cumplir con nuevas regulaciones, incrementar el nivel de satisfacción de los usuarios, tanto internos como externos, generar mecanismos de aprendizaje organizacional, y el tamaño y complejidad de la institución (Petkovšek, Veronika; Cankar, Stanka, 2013).

A pesar de no encontrar un estudio con un propósito cercano al aquí planteado, a partir de la revisión de los principales estudios realizados, se pueden identificar elementos importantes para considerar dentro del modelo de evaluación que se construirá, tal es el caso de: i) La inversión en actividades conducentes a la innovación, ii) Barreras/incentivos para innovar, iii) Cultura de la innovación, iv) Tipos de innovación, v) Objetivos y estrategia de innovación, vi) Personal calificado y dedicación, y vii) Estado de la innovación, entre otros.

Otros elementos a considerar en el modelo de evaluación, son los sugeridos por OECD (2014b) para promover y habilitar la innovación en el sector público: i) Foco en las personas,

pensar en los ciudadanos como usuarios, clientes, stakeholders y compañeros, Funcionarios públicos, que pueden e innovan, se les debe conceder el tiempo necesario para ello; ii) Poner el conocimiento en uso, la innovación necesita que haya libre flujo de la información, los datos y el conocimiento en la institución; Los funcionarios deben hacer uso de la tecnología de la revolución digital, aprovechar esta herramienta para mejorar sus servicios; Se debe tener en cuenta además, que los ciudadanos no son solamente los beneficiarios del conocimiento, sino que también pueden ser proveedores; iii) Trabajar juntos, se debe fomentar el trabajo conjunto sector público-ciudadanos-sector privado-sociedad civil; y iv) Repensar las reglas, cuando las reglas y procesos no son adaptables a necesidades específicas se deben cambiar de acuerdo a las circunstancias, de tal forma que no obstruyan la innovación; pues en algunos casos la burocracia y los marcos legales se convierten en barreras.

## Referencias bibliográficas

- ANAO. (2006). *Achieving innovation in central government organisations*. ANAO. Obtenido de <http://eprints.lse.ac.uk/2530/1/05061447i.pdf>
- ANAO. (2009). *Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions*. Canberra: The Publications Manager Australian National Audit Office.
- Australian Government. (2011a). Obtenido de Measuring Innovation in the Public Sector: A literature review: <https://innovation.govspace.gov.au/files/2011/08/Literature-review-APSII.pdf>
- Australian Government. (June de 26 de 2011b). *Public Sector Innovation Toolkit*. Recuperado el 2015 de 08 de 01, de <http://innovation.govspace.gov.au/tools/measuring-and-reporting/>
- Bermúdez, J. C., López, S., Carrillo, M. A., Segura, G., Agüero, D., Vargas, M., . . . Ramírez, H. (2009). *Dinámicas de la innovación en las instancias del sector público de nivel político del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología de Costa Rica*. San Jose de Costa Rica: Escuela de Relaciones de la Universidad Nacional de Costa Rica.
- Bloch, C. (2011). *Measuring Public Innovation in the Nordic Countries: Copenhagen Manual*. Denmark: The Danish Centre for Studies in Research and Research Policy.
- Bugge, M., Huaknes, J., Bloch, C., & Slipersæter, S. (July de 2015). *The Public Sector in Innovation Systems: Module 1- Conceptual Framework*. Obtenido de [http://www.innovation.fo/wp-content/uploads/2013/09/The\\_public\\_sector\\_in\\_innovation\\_systems.pdf](http://www.innovation.fo/wp-content/uploads/2013/09/The_public_sector_in_innovation_systems.pdf)
- Carter, B., CFA, Lassen, J. L., Theresa, N. M., Bundgaard, V. T., & DAMVAD. (2009). *Public Sector Innovation Index - A Diagnostic Tool for measuring innovative performance and capability in public sector organisations*. DAMVAD; AARHUS UNIVERSITY.
- Clark, J., Good, B., & Simmonds, P. (2008). *Innovation in the Public and Third Sector*. technopolis group.
- Dane. (2012). *Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Revisión 4 adaptada para Colombia*. Bogotá: Dane.
- Eggers, W. D., & Kumar Singh, S. (2009). *The Public Innovator's Playbook: Nurturing bold ideas in government*. Winnipeg: Deloitte.
- European Commission. (2013). *European Public Sector Innovation Scoreboard*. European Commission.
- Gallup. (2011). *Innobarometer 2010: Analytical Report Innovation in Public Administration*. Washington, D.C.: Gallup, European Commission.
- GTZ. (2009). *Capacity WORKS. El modelo de gestión para el desarrollo sostenible*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) .

- Hughes, A., Moore, K., & Kataria, N. (2011). *Innovation in Public Sector Organisations. A pilot survey for measuring innovation across the public sector*. United Kingdom: NESTA.
- Merit, & Technopolis. (2012). *European Public Sector Innovation Scoreboard (EPSIS) – Methodology report*. Pro Inno Europe - Innometrics.
- MinTIC; PNUD; UNDESA. (2014). *El camino de la innovación en las entidades públicas*. Bogotá: MinTIC.
- Morales, O., Barrera, Á., Rodríguez, M., Romero, C., & Távara, R. (2014). *Modelo de gestión de la innovación para los gobiernos locales del Perú*. Lima: Universidad ESAN.
- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in the Public Sector*. Obtenido de <http://www.childrencount.org/documents/Mulgan%20on%20Innovation.pdf>
- Naciones Unidas. (2001). *Clasificaciones de gastos por finalidades*. New York: Naciones Unidas.
- OCyT, & DNP. (2013). *Estudio piloto de la Innovación en el Sector Público Colombiano*. Bogotá: OCyT.
- OECD. (2014a). *Measuring Public Sector Innovation: Proposals For Preliminary Measurement Guidelines*. OECD.
- OECD. (2014b). *Innovating the Public Sector: from ideas to impact. Conference from OECD Observatory of Public Sector Innovation* (págs. 1-22). París: OECD.
- OECD; EUROSTAT. (2005). *Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación. 3ra. Edición*. Oslo: OECD.
- Osborne, S., Chew, C., & McLaughlin, K. (2007). *The Innovative Capacity of Voluntary Organisations: Survey Evidence from a Replication Study*. Edinburgh: Economic & Social Research Council.
- Petkovšek, Veronika; Cankar, Stanka. (2013). *Public sector innovation in the European Union and example of good practice. Management, Knowledge and Learning* (págs. 1-8). Zadar, Croatia: Make Learn.
- Puttick, R., Baek, P., & Colligan, P. (2014). *I-teams. The teams and funds making innovation happen in governments around the world*. Nesta.
- Ramírez, Á. (Septiembre de 2011). *Fundación José Ortega y Gasset - Gregorio Marañón*. Obtenido de <http://www.ortegaygasset.edu/publicaciones/circunstancia/ano-ix---n--26---septiembre-2011/articulos/sobre-la-aplicacion-y-desarrollo-del-concepto-de-innovacion-en-el-sector-publico--estado-del-arte--alcances-y-perspectivas>
- Roessner, J. (1977). *Incentives to innovate in public and private organizations. Administration and Society*, 341-365.
- Windrum, P. (2008). *Innovation and entrepreneurship in public services*. En P. Windrum, & P. Koch, *Innovation in Public Sector Services. Entrepreneurship, Creativity and Management*. (págs. 3-20). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Yoon, J. (2006). Korean Government Innovation: Strategies and Methodologies for Administrative Innovation. *Fifth meeting of the committee of experts on public administration* (págs. 1-29). New York: United Nations.