

UNA APROXIMACIÓN A LA INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO COLOMBIANO

Mora Holguín Henry ^a, Lucio-Arias Diana ^b

^a Investigador de Innovación. Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología. hmora@ocyt.org.co

^b Investigadora de Innovación. Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología. dlucio@ocyt.org.co

Resumen

A partir del análisis de dos instituciones del sector público colombiano, se encontró que para las instituciones analizadas los objetivos de mejorar la calidad de los bienes y servicios que ofrecen, 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. Durante el periodo analizado, 2011-2012, la mayoría de las innovaciones que introdujeron las Instituciones del Sector Público (ISP) fueron de carácter administrativo, 26%, seguido de las de proceso, servicio, y política con 23, 18, y 18% respectivamente, y finalmente 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.

INTRODUCCIÓN

La complejidad de la innovación en el sector público dificulta su estudio bajo el modelo de maximización de ganancia, que predomina en los análisis para la innovación empresarial. Es necesario considerar especificidades que trascienden los conceptos y motivaciones de la innovación tecnológica y no tecnológica del sector privado. Las innovaciones de las Instituciones del Sector Público (ISP) pueden ser de producto, proceso, administrativa/organizacional o de comunicación, que guardan similitudes con las de la industria manufacturera, pero además pueden ser de servicios o políticas, ya que su fin, entre otros, es ofrecer a la sociedad políticas y servicios que mejoren la calidad de vida y el beneficio que generan a la ciudadanía (Bermúdez, 2009).

En Colombia no se había realizado ningún análisis sobre las innovaciones que se realizan dentro de las instituciones del sector público (ISP); pero se sabía que durante los últimos años, sobre todo con el uso de las tecnologías de la comunicación, se habían introducido cambios significativos como el proyecto de Gobierno en Línea, también se habían generado innovaciones a partir de las demandas y cambios en la sociedad. A su vez, con los cambios en materia de competitividad y productividad se generaron políticas, que se pueden ver como innovaciones de carácter político normativo. Esto llevó al Departamento de Planeación Nacional –DNP- y al

Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología –OCyT, a desarrollar un proyecto que permitiera identificar los determinantes, facilitadores, obstáculos, objetivos, resultados y formas de realizar este tipo de innovaciones en las ISP.

En el contexto colombiano, se entiende por innovación en el sector público la aplicación de nuevos métodos (procesos, procedimientos, formas de gestión), políticas, productos y servicios con la intención de responder de manera eficaz a los cambios en las necesidades de la sociedad y a las expectativas de los ciudadanos; incrementar la eficiencia del gasto público (reducir costos), y que tienen como fin último generar valor a la sociedad (Mulgan y Albury, 2003; Bermúdez, 2009).

ESTADO DEL ARTE

El sector público, como regulador, gestor, recaudador, proveedor y usuario de productos y servicios por y para el sector privado y la sociedad, condiciona la productividad de la economía, la cual debe ser entendida como el elemento que permite el crecimiento y competitividad a largo plazo, y que puede basarse en la innovación. De acuerdo con la Comisión Europea (2004) el sector público puede contribuir a mejorar la productividad de un país a través de dos vías fundamentalmente: 1) Directamente: actuando como proveedor y consumidor de bienes y servicios, públicos y privados, y como empleador de recursos humanos y de capital, 2) Indirectamente: a través de sus funciones de regulación, recaudo y gestión del gasto público (Ceprede, 2006). Mientras que los efectos del rol directo del sector público en la economía son de cierta manera medibles a través de ciertos indicadores como la tasa de ingresos o gastos públicos como porcentaje del PIB; los efectos de sus funciones de regulación, recaudo y gestión requieren de estudios a profundidad más específicos.

La importancia de las organizaciones públicas en el diseño de acciones que contribuyan al bienestar de la sociedad, hace que la innovación en el sector sea particularmente importante (Donahue, 2005). En el sector público se ha venido reconociendo la importancia de responder a las necesidades de la sociedad, cada vez más heterogéneas, con una mayor efectividad y eficiencia. Esto requiere de enfoques innovadores a nivel de política y práctica gubernamental, así como en la prestación de los servicios públicos. Aunque existe poca claridad sobre la innovación y los procesos conducentes a esta en el sector público es de esperarse que, dadas las características de la operación del sector, los procesos y propósitos conducentes a innovaciones tengan mayor similitud con aquellos del sector servicios que con los del sector manufacturero. Algunos autores señalan que la innovación en el sector público se viene haciendo continuamente desde un tiempo atrás pero que no ha recibido reconocimiento como tal (Pollit, 2008).

Hasta el momento, la innovación ha tenido una visión orientada fundamentalmente al mercado, pero la innovación en el sector público es mucho más compleja y no encaja en un modelo de maximización de ganancia. Se debe entonces retomar el concepto de innovación y adaptarlo a contextos no dominados por el mercado. Aunque existen algunas similitudes: al igual que en el sector privado, la innovación resulta del valor concebido en los procesos de generación y aplicación de ideas, conocimientos y tecnologías.

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, estas generalmente se

encuentran acompañadas de cambios organizacionales y en ocasiones generan también cambios de políticas. Las instituciones públicas deben ofrecer a la sociedad políticas innovadoras, tanto en su fin como en la forma de formularlas e implementarlas, con servicios más pertinentes, accesibles, y oportunos, y mayor eficiencia en la prestación de estos. Para ello es necesario diseñar e implementar procedimientos y procesos de trabajo más eficientes que reduzcan tiempos de espera, así como incorporar nuevos métodos que permitan mejorar el quehacer integral de las instituciones públicas, atendiendo a la necesidad de calidad en los servicios (Bermúdez, 2009).

Revisando la literatura, se encuentran múltiples factores que pueden motivar la innovación en el sector público, entre estos, encontramos como más relevantes: Cambios en las necesidades de los ciudadanos, restricciones presupuestales, necesidad de una mayor transparencia en los procesos, nuevas regulaciones, fracasos en la implementación de políticas y potencial de Tics¹, entre otros.

En la literatura se proponen también diferentes taxonomías para clasificar los resultados de innovación, generalmente definidos por su grado de novedad, su resultado y su alcance. La categorización propuesta por Windrum (2008; consultado en Ramírez, 2011) incluye la gran mayoría de tipos de resultados propuestos en otros estudios, esta distingue seis resultados de innovación: 1) Servicios nuevos o significativamente mejorados, 2) Nuevos métodos de prestación o entrega del servicio, 3) Innovación administrativa, 4) Innovación organizacional², 5) Innovación conceptual o nuevo concepto de servicio³, 6) Innovación en las políticas, y 7) Innovación sistémica⁴.

De acuerdo con Mulgan y Albury (2003) y Koch y Hauknes (2006), la innovación en el sector público es difícil de desarrollarse debido a una serie de barreras, tales como: Falta de tiempo, en la mayoría de directivos y funcionarios, para dedicar a actividades conducentes a la innovación; presupuestos bajos para actividades de innovación; el sector maneja horizontes cortos de planificación; no hay incentivos suficientes para innovar; cultura de aversión al riesgo; insuficientes habilidades y competencias para gestionar la innovación; baja cultura por la adquisición y uso de nuevas tecnologías; la burocracia implica demasiadas reglas que no permite salirse de ellas para innovar; alta división entre departamentos, organismos y profesiones, que dificulta el apoyo a las innovaciones de otras divisiones; falta de mecanismos y estructuras para mejorar el aprendizaje organizacional y falta de cultura de la innovación, entre otras.

Por otro lado, entre los factores o elementos que se deben tener para impulsar, fomentar y desarrollar la innovación en el sector público, Koch y Hauknes (2006) y Mulgan (2007) señalan los siguientes: Respaldo hacia la innovación de los cargos con más poder en la organización, creación de equipos internos encargados de la gestión de la innovación, destinar recursos a la innovación, políticas de formación y vinculación de recursos humanos, inversión en difusión de las innovaciones desarrolladas en la organización, otorgar incentivos a los innovadores, generar innovaciones desde el interior y hacia el exterior, impulso político para la innovación, crear una cultura de innovación, y promoción de la adopción de modelos innovadores desarrollados por organizaciones no gubernamentales y empresas privadas.

¹ Se refiere al uso de Tics para la introducción de innovaciones, principalmente de procesos y servicios.

² Este tipo de innovación tiene mucha relevancia para el sector público dada la tendencia hacia los esquemas de gobernanza distribuida donde organizaciones de la sociedad civil obtienen un papel más relevante en el proceso de diseño, formulación e implementación de políticas.

³ Esta innovación consiste en una nueva idea o concepto de cómo organizar una solución a un problema.

⁴ Innovaciones asociadas a nuevas o mejoradas formas de interactuar con otras organizaciones y fuentes de conocimiento.

METODOLOGÍA

El modelo metodológico se construyó a partir de dos estudios: 1) "*Measuring Public Innovation in the Nordic Countries -MEPIN-*", que tenía como objetivo construir un marco de medición para la innovación en el sector público, que pudiera ser comparable a nivel internacional y que además contribuyera a entender cómo se lleva a cabo el proceso de innovación para desarrollar algunos instrumentos para su fomento (Bloch, 2011), y 2) "*Innovation in Public Sector Organisations*", que tenía como objetivo construir un índice para la innovación en estas instituciones, que permitiera entender cómo se desarrolla y como podría ser mejorada (Hughes *et al.*, 2011).

Figura 1. Diagrama conceptual de la innovación en el sector público

Fuente: Elaboración propia OCyT (2013), a partir de Bloch (2011).



El modelo metodológico para el estudio piloto en Colombia se construyó con base en quince temas, que se agrupan en cuatro bloques: Actividades de innovación, cultura y gestión de la innovación, vínculos para la innovación y resultados de innovación. La agrupación se hizo de acuerdo a la relación entre los temas; pensando en lo que podría verse como insumo se creó el componente de Actividades de Innovación, que involucra tanto insumos físicos como humanos, inversión y el impacto de las innovaciones que retroalimenta el proceso; el componente de resultados recoge precisamente los resultados de las actividades que se desarrollan e incluye la medición de la satisfacción de los usuarios internos (servidores públicos) y externos (los ciudadanos). El componente de 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. Y el de Vínculos para la innovación se refiere 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 (Véase la figura 1).

El proyecto se basó en un estudio de caso múltiple, se analizaron dos instituciones del sector público colombiano. La evidencia explícita surgió de la revisión de algunos documentos internos de las instituciones, principalmente documentación que tenían como soporte de las innovaciones introducidas. Por otro lado, se realizaron entrevistas a actores clave de las instituciones. Las entrevistas fueron semiestructuradas, se emplearon los cuestionarios diseñados para la recolección de la información y se realizaron algunas preguntas abiertas para complementar la información, principalmente sobre innovaciones introducidas. La información recabada y analizada fue tanto de tipo cuantitativo como cualitativo, el periodo de análisis fue para los años 2011 y 2012.

Los cuestionarios como instrumentos de recolección

Las guías para las entrevistas se construyeron teniendo en cuenta el diagrama conceptual (figura 1), y el formulario utilizado en los países nórdicos para la medición de la innovación en su sector público (Bloch, 2011). Adicionalmente se consideraron los lineamientos del estudio hecho a las organizaciones del sector público en el Reino Unido (Hughes et al, 2011). Se buscó obtener información acerca de catorce temas particulares: 1) Percepción de la innovación, 2) Innovación en servicios, 3) Innovación en los procesos, 4) Innovación administrativa y organizacional, 5) Innovación en la comunicación, 6) Innovación en las políticas, 7) Actividades de innovación, 8) Recursos para la innovación, 9) Objetivos e impactos de la innovación, 10) Vínculos externos para la innovación, 11) Orígenes de la innovación, 12) Cultura de la institución para la innovación, 13) Barreras para la innovación y 14) Resultados de las innovaciones.

La versión más extensa del formulario constaba de 37 preguntas y se aplicó a los actores clave que dentro de la estructura jerárquica de la institución de análisis estaban en un cargo medio; en el caso de los actores que pertenecían a cargos directivos, se les aplicó un cuestionario que contenía 19 preguntas, las cuales se concentraban principalmente en los resultados de las actividades de innovación, la cultura de la innovación, los orígenes y barreras, objetivos, impactos y recursos; para los actores que estaban en un nivel jerárquico más operativo se aplicó un cuestionario de 31 preguntas, que se concentraba principalmente en las actividades de innovación, los resultados, los orígenes y dificultades, los recursos y la cultura para la innovación. Al aplicar el cuestionario de acuerdo al cargo se logran dos propósitos: 1) tener una visión más global de la actividad innovadora de la institución, pues se entrevista a actores de diferentes posiciones en la estructura jerárquica, 2) se puede corroborar información de acuerdo a los conocimientos en los diferentes cargos. Hay preguntas que se conservaron en las tres versiones del cuestionario por lo que se pueden contrastar las respuestas entre los entrevistados de diferentes cargos.

Adicional a los indicadores construidos para los 14 temas, se hizo una valoración del estado de la cultura de la innovación dentro de las ISP analizadas, para reconocer si la innovación es un elemento que se muestra de manera clara dentro del quehacer de las ISP o no. De acuerdo con APSII Project (2011), el estado de la cultura de la innovación puede clasificarse en: preparación, arranque, implementación, proliferación o establecida. La valoración se hizo de manera cualitativa, considerando principalmente, los hallazgos del componente de Cultura y gestión de la innovación.

Las instituciones y actores objeto del estudio

Para la elección de las instituciones objeto de estudio se tuvo en cuenta: a) Relevancia de la institución y su poder de acción en el país, b) Antigüedad, se tuvo en cuenta a las instituciones que llevan al menos cinco años ejerciendo sus funciones en el país, y que no se encontraban aún en un proceso de adaptación o cambio, c) Acceso a la información, se dio prelación a las instituciones que ya habían cooperado con el OCyT o el DNP, con las cuales existía un contacto previo, d) Esfuerzos de innovación, instituciones de las cuales se conocía que realizan actividades de innovación y que las reportan, e) Misión, instituciones con diferente misión entre ellas. Dentro de cada institución se seleccionaron 6 actores clave, quienes fueron entrevistados. Para esta elección se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos: Nivel jerárquico, funciones, antigüedad en la institución, conocimiento del tema y disposición para participar. Las instituciones analizadas fueron el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar⁵ -ICBF- y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales⁶ -DIAN-.

HALLAZGOS

El análisis se construyó de acuerdo a los 4 componentes definidos en el modelo metodológico, Actividades de innovación, Cultura y gestión de la innovación, Vínculos para la innovación y Resultados de innovación. A continuación se presentan los resultados por componente.

Actividades de innovación

Los principales proveedores, o fuentes, de los bienes y servicios que compran las ISP analizadas, son el sector privado y el gobierno nacional. Particularmente para el caso del ICBF, de acuerdo con los entrevistados, el único proveedor es el sector privado, incluso uno de sus proveedores es una persona natural que presta sus servicios de desarrollo de software. El 100% de los actores consideró al sector privado como un proveedor importante, mientras que ninguno lo hizo para las otras 3 opciones (Gobierno Nacional, Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación y desarrollo tecnológico).

⁵ El ICBF es un establecimiento público descentralizado creado con la ley 75 de 1968, su misión es el desarrollo y la protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias colombianas. Sus principales objetivos son: Lograr la atención integral de alta calidad a la primera infancia, prevenir vulnerabilidades o amenazas y proteger a los niños, niñas y adolescentes, lograr el bienestar de las familias colombianas, lograr la máxima eficiencia y efectividad en la ejecución de los recursos, incrementar la consecución de recursos y lograr una organización apreciada por los colombianos que aprende orientada a resultados (ICBF, 2013).

⁶ La DIAN se constituyó como Unidad Administrativa Especial, mediante el Decreto 2117 de 1992, tiene como objetivo coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del País y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras, cambiarias, los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad (DIAN, 2013). Sus principales funciones son: La administración de los impuestos de renta y complementarios, de timbre nacional y sobre las ventas; los derechos de aduana; los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar; la dirección y administración de la gestión aduanera; el control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario en materia de importación y exportación de bienes y servicios.

De acuerdo a la evidencia, estos proveedores son especialmente importantes para que las instituciones adquieran maquinaria, hardware, equipos, software o implementen Tics para el desarrollo de sus actividades de innovación. En segunda medida son importantes como oferentes de servicios de consultoría para la innovación, por ejemplo: contratación de I+D externa, consultoría para el diseño de productos o servicios, estudios de vigilancia tecnológica, exploración de mercados, etc. Finalmente son también productores de conocimiento que facilitan, principalmente mediante licencias, el desarrollo de la innovación en estas instituciones públicas.

El 100% de los entrevistados en el ICBF consideró que una de las principales actividades de innovación en su institución era la adquisición de maquinaria, hardware, software, para la ejecución de este tipo de actividades, para un 80% lo era la contratación de servicios de consultoría y para un 20% lo fue la adquisición de conocimiento externo. Este último caso es el menos utilizado por el ICBF, esto en gran medida por su razón de ser, puesto que la misión que tiene en el país la hace una institución única.

En el caso de la DIAN, el 80% de los entrevistados consideran que tanto la adquisición de maquinaria, hardware, software, como la contratación de servicios de consultoría son de las principales actividades en las que invierten, para un 60% lo fue la adquisición de conocimiento externo.

De acuerdo con los directivos de la institución, alrededor del 3,5% del total de servidores públicos trabajan parcialmente en este tipo de actividades, y 0,8% de tiempo completo; la mayor parte de este talento humano tiene un cargo técnico-profesional, y algunos pocos tienen cargos más altos que son quienes se encargan de dar las directrices. En esta institución no existe una oficina (dirección, área, subdirección, etc.) que se encargue de las actividades de innovación (gestión de proyectos, presupuesto, organización de actividades, compra de bienes y servicios, formación de talento humano, inversión, etc.). Contrariamente, en el ICBF existe dentro de la Dirección de Planeación y Control de la Gestión una Subdirección de Mejoramiento Organizacional, donde se manejan de manera clara y organizada las actividades de innovación del instituto, allí hacen gestión de proyectos, seguimiento, evaluación, retroalimentación, etc. Aproximadamente el 36,4% de los servidores públicos del instituto desarrollan este tipo de actividades y un 1,4% lo hacen tiempo completo. La mayoría del talento humano que trabaja en actividades de innovación tiene cargo de asesor/profesional. Al igual que en el caso de la DIAN, hay algunos con cargos directivos que dan lineamientos.

Otro indicador medido fue el de inversión en actividades de Innovación, en cuanto a esto, los recursos que cada una de las instituciones invirtió para los años 2011 y 2012 en estas actividades fueron superiores a los \$700.000.000, que fue la opción máxima en el formulario. De acuerdo con los entrevistados de la DIAN, el monto invertido para el periodo analizado fue más o menos el 25% del total invertido por la institución en el mismo periodo; en el ICBF la inversión en actividades de innovación representó aproximadamente el 20% del total.

Cultura y gestión de la innovación

De acuerdo con el cuadro 1, la innovación no es aún un elemento fundamental y que esté presente en la estrategia global de la DIAN, solo de manera parcial se encuentra en la visión de la institución; también están parcialmente definidos los objetivos y

metas para las actividades de innovación, esto se constata con el hecho de que no existe una oficina (área, dirección, subdirección) que se encargue de los proyectos de innovación, por lo cual tampoco están completamente definidos los grupos específicos de trabajo para dichos proyectos; además, los procesos de evaluación y medición de los impactos de los procesos y actividades de innovación no se realizan de manera periódica, ni mediante un mecanismo definido específicamente para esto.

En el caso del ICBF, las actividades de innovación están parcialmente organizadas en proyectos; que son dirigidos por grupos específicos, a través de la Subdirección de Mejoramiento Organizacional. A su vez, en la institución están completamente definidos los objetivos y metas en materia de innovación, desde esa misma oficina y desde la Dirección de Planeación y Control de la Gestión; un ejemplo de cómo la innovación está completamente incluida en la visión y estrategia de toda la institución es la “Thinking week”, un evento que se realiza anualmente con todos los directores, para discutir y apoyar 16 proyectos de innovación, actividad que hace parte del ejercicio de planeación estratégica del ICBF.

Cuadro 1. Estrategia de la innovación en la institución

Fuente: Elaboración propia OCyT (2013).

Factores	DIAN	ICBF
La institución tiene objetivos/metras específicos para las actividades de innovación	Parcialmente	Completamente
La estrategia de innovación está incluida en la visión o estrategia de la institución	Parcialmente	Completamente
Las actividades de innovación están organizadas principalmente en proyectos, dirigidos por grupos específicos	Parcialmente	Parcialmente
Las evaluaciones de los procesos de innovación son realizados regularmente	Parcialmente	Parcialmente

Otro aspecto importante a considerar dentro de la cultura y gestión de la innovación dentro de las ISP es la gestión que desde la alta dirección se hace de la innovación. En el caso de la DIAN, los directivos sí lideran la implementación de innovaciones, pero no de una forma completamente planeada, sino que lo hacen de manera más espontánea; de la misma manera dan prioridad al desarrollo de nuevas ideas. Una de las necesidades que debe satisfacer la institución es la organización y planeación de la innovación y todas las actividades que está involucra. Esto llevaría a adoptar una postura más en pro del desarrollo de innovaciones, así mismo se daría más disponibilidad e incentivos a los servidores públicos para trabajar en ideas innovadoras, aspectos que según las entrevistas están parcialmente establecidos o incluso como el caso de los incentivos, consideran que no existen.

En el caso del ICBF, según los entrevistados, los aspectos que se deben mejorar son los incentivos y la disponibilidad de tiempo para que los servidores públicos se dediquen a la proposición y desarrollo de innovaciones, ya que consideran que están parcialmente definidos. Por otro lado, reconocen que la alta dirección da prioridad al desarrollo de nuevas ideas y lideran la implementación de las innovaciones de manera completamente planeada.

En cuanto a los objetivo por el cual las ISP desarrollan actividades de innovación, los principales: Mejorar la calidad de los servicios o bienes prestados, cumplir las nuevas

regulaciones o políticas, incrementar la eficiencia, mejorar la prestación de los servicios en línea, y mejorar las condiciones de trabajo para los servidores públicos. Otros objetivos, que no fueron tan importantes, para que las instituciones desarrollaran actividades de innovación fueron: responder a nuevas demandas de los usuarios (ciudadanos) y responder a cambios en la sociedad.

En el caso del ICBF los siete objetivos arriba mencionados son igual de importantes para el desarrollo de las innovaciones; todas las personas entrevistadas lo consideraron de esta forma; mientras que en la DIAN, el menos importante fue el de responder a cambios en la sociedad, seguido del de responder a nuevas demandas de los usuarios (ciudadanos), los demás son igual de importantes.

Las principales fuerzas motrices para el desarrollo de las innovaciones, y las actividades que involucran, en las ISP analizadas fueron las fuerzas internas (gerencia y servidores públicos) y las fuerzas políticas (nuevas leyes o regulaciones y nuevas políticas). En menor medida la empresas del sector privado como usuarios y los ciudadanos, así como los cambios en el presupuesto de las instituciones. Las fuerzas que menos incidieron como motores fueron las empresas privadas como proveedores, seguido por otras organizaciones públicas y las innovaciones implementadas en otras instituciones que tienen influencia sobre las ISP.

En el caso de la DIAN las fuerzas internas (gerencia y servidores públicos) y las fuerzas políticas fueron las más importantes, y la menos importantes fueron las empresas privadas como proveedores, que solo fueron consideradas como fuerza motriz por el 40% de los entrevistados. Para el ICBF, además de las fuerzas motrices que son importantes para la DIAN, también fue considerado, por el 80% de los entrevistados, los cambios en el presupuesto de la institución, que guarda relación con los factores que se consideran barreras para la innovación.

Las principales barreras para el desarrollo de las actividades de innovación, así como para la introducción de las innovaciones, en las ISP analizadas son la falta de incentivos para que los servidores públicos innoven, que se asocia con la falta de tiempo para que los servidores públicos dediquen a las actividades que ello demanda, sumado a estas se encontró también que hay reglas contractuales que dificultan la colaboración con proveedores por lo que se dificulta la actividad innovadora. Por otro lado, no se encontró evidencia que el miedo a equivocarse o a fracasar se considera una barrera para innovar entre los entrevistados, así como tampoco la falta de capacidad de los proveedores para ofrecer soluciones innovadoras ni la falta de cooperación entre los servidores públicos.

Vínculos para la innovación

De acuerdo con las entrevistas realizadas, para las ISP analizadas es importante la cooperación para el desarrollo de sus actividades de innovación y para la introducción de la misma. Las organizaciones públicas (como proveedores y usuarios) son las instituciones que la mayoría de los entrevistados reconocieron como cooperantes importantes. Le siguieron las Instituciones de Educación Superior (IES) y los ciudadanos. Contrariamente, solamente el 23% de los entrevistados considero que los Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico (CIDT) eran cooperantes importantes. Para la DIAN, las organizaciones públicas son el cooperante más importante, así lo consideraron el 71% de los entrevistados, mientras que tan solo el 14% consideraron a los CIDT y el 41% a las IES y al sector privado como proveedor.

En el caso del ICBF, además de las organizaciones públicas, las Instituciones de Educación Superior fueron consideradas como importantes cooperantes, y las menos consideradas fueron las empresas privadas (como proveedores y usuarios) y los CIDT.

Los entrevistados reconocieron además que algunas de las instituciones con las que han cooperado son extranjeras, como la organización “Programa Mundial de Alimentos” (PMA) y la “Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional” (USAID, por sus siglas en inglés) o nacionales como la “Fundación Antonio Restrepo Barco”, los tres casos para el ICBF. Con la DIAN han cooperado instituciones extranjeras como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y nacionales como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), entre otros.

Las ISP analizadas buscan la cooperación para el desarrollo e introducción de sus innovaciones porque consideran que es un mecanismo importante para crear sinergias y redes de colaboración con otras instituciones, tanto públicas como privadas, nacionales o extranjeras. Tanto para la DIAN como para el ICBF el principal objetivo es creación de sinergias y desarrollar procesos de aprendizaje, a partir de las experiencias de las instituciones con que cooperan y de la interacción con las mismas; lo que los lleva a construir capacidades, ser más eficientes, productivos y reducir costos. Las Entidades de cooperación internacional, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, son las que más han colaborado a las ISP analizadas para el desarrollo de sus innovaciones, este tipo de instituciones por lo general brindan apoyo financiero para ejecutar proyectos en países en desarrollo. Así mismo, algunas empresas del sector privado y del sector público también colaboran con las ISP; las instituciones del tercer sector como ONG, Asociaciones y Cooperativas y las Instituciones de Educación Superior han sido con las que menos colaboración ha habido.

En cuanto a las capacidades financieras de las ISP para ejecutar actividades de innovación, su presupuesto viene del gobierno nacional, por lo cual es su principal financiador. Pero además se apoyan económicamente de fundaciones, ONG o asociaciones internacionales, Instituciones de Educación Superior y Autoridades locales, para el caso del ICBF. En el caso de la DIAN, el gobierno nacional es el único organismo que apoya financieramente el desarrollo de sus innovaciones. En general para las ISP analizadas, los Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico y el sector privado no son fuentes de financiamiento de sus actividades de innovación, estos son más bien proveedores de bienes y servicios y en algunos pocos casos son cooperantes, principalmente el sector privado. Así mismo estos dos tipos de instituciones son dos usuarios muy importantes del sector público, por lo que influyen en la necesidad de innovar y cumplir con sus expectativas, más que en apoyarlos financieramente.

Resultados

En el sector público se pueden diferenciar cinco tipos de innovación: servicio, proceso, administrativas, de comunicación y política. La mayoría de las innovaciones que se introdujeron, para el periodo 2011-2012, fueron de tipo administrativa u organizacional, seguidas de innovaciones en servicios y política. La mayoría de las innovaciones administrativas/organizacionales que se introdujeron hacen referencia a nuevos sistemas de administración, como administración de la calidad, el desempeño, del talento humano, sistema de apoyo a la toma de decisiones, etc. Así como a

innovaciones en cuanto a nuevas formas de organizar las relaciones externas con otras empresas o instituciones públicas o privadas, por ejemplo a través de alianzas, outsourcing, subcontratación, asociaciones, etc.

En cuanto a las innovaciones de proceso que se introdujeron, un poco más del 40% hacían referencia a métodos de producción de servicios, nuevos o significativamente mejorados, por ejemplo a través del uso de nuevas o mejoradas técnica, equipos o software, y un 36% a actividades de apoyo para los procesos, nuevas o significativamente mejoradas; mientras que la mayoría de las innovaciones en política, 35%, fueron nuevas políticas, programas o instrumentos para cambiar o definir nuevas reglas para la interacción social y gobernanza.

Figura 2. Tipos de innovación introducidas por las ISP

Fuente: Elaboración propia OCyT (2013).

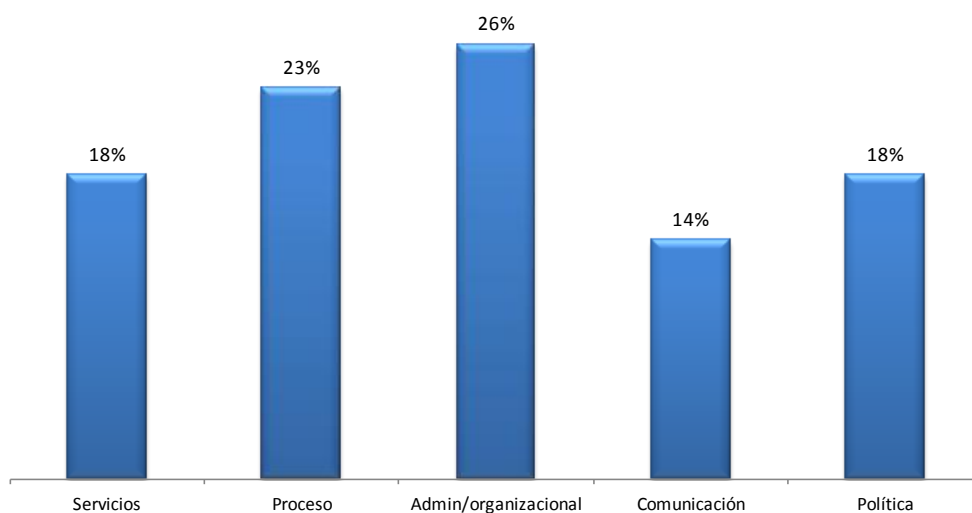
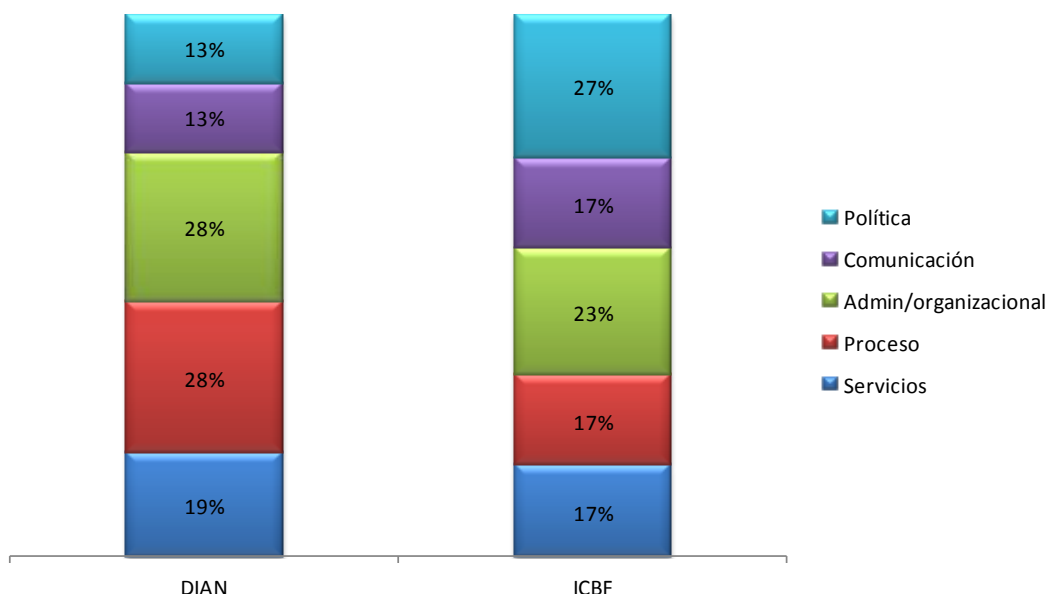


Figura 3. Innovaciones introducidas, por tipo y por institución

Fuente: Elaboración propia OCyT (2013).



En términos comparativos, en la figura 3, se observa que las distribuciones cambian, mientras en el ICBF las innovaciones de política tienen la mayor participación, seguidas de las administrativas y organizacionales, en la DIAN son las de proceso junto con las administrativas y organizacionales las preponderantes. Así mismo, en la DIAN las innovaciones con menor participación son de comunicación y política, mientras que en el ICBF los otros tres tipos de innovación tienen la misma participación.

De acuerdo con la información suministrada por los entrevistados, la DIAN introdujo 9 innovaciones de servicio para el periodo 2011-2012⁷. Para el caso del ICBF, los entrevistados hablaron de 5 innovaciones de este tipo⁸.

Para el ICBF la mayoría de las innovaciones de proceso fueron actividades nuevas o mejoradas de apoyo, que se introdujeron como mecanismos para mejorar procesos existentes, apoyar actividades misionales, administrativas y de control⁹. Por su parte, la DIAN, por su razón de ser, elabora diferentes documentos soporte a sus usuarios por los servicios que les presta, como Declaraciones de renta, Registros, Comprobantes de pago de impuestos, etc. Esta característica hace entonces que se ejecuten diferentes procesos al interior de la institución para construir los documentos y reportes, este es el motivo por el cual la mayoría de las innovaciones de proceso que introducen están relacionadas con nuevos o mejorados métodos de producción de bienes¹⁰.

En cuanto a innovaciones del tipo administrativas, en el caso del ICBF¹¹, salvo las innovaciones de sistemas de adquisición de conocimientos y construcción de capacidades de innovación, todas tuvieron la misma participación en el total¹². En la DIAN, la mayoría de las innovaciones estuvieron relacionadas con nuevos sistemas de administración y nuevas formas de organizar las relaciones externas con otras empresas e instituciones¹³.

⁷ Entre estas innovaciones cabe resaltar las siguientes: servicio de diligenciamiento y presentación virtual de declaraciones, servicio de pago electrónico de impuestos, servicio de consulta de información suministrada por terceros, que sirve como ayuda para la declaración de renta, servicio informático para trámite de solicitudes de devolución, servicio de consulta simplificado del estado de cuenta del usuario, y otros trámites en línea (como actualización e inscripción en el RUT).

⁸ Las más importantes para ellos fueron: Servicio de atención para niños de 0-5 años (del programa de cero a siempre), Servicios de atención para niños de 5-11 años, oferta de bienestarina con fórmula mejorada y derecho a la felicidad, para que instituciones privadas hagan donaciones, dentro de sus actividades de Responsabilidad Social Empresarial.

⁹ Los siguientes son ejemplos de ese tipo de innovaciones: Aplicación del método de subasta electrónica para la contratación de personal, uso del Sistema de Seguimiento y Apoyo a las oficinas regionales, y uso del Servicio Tecnológico SICO para seguimiento y gestión de convenios.

¹⁰ Los siguientes son ejemplos de ese tipo de innovaciones: Automatización del proceso interno de trámite de devoluciones, creación y uso de plantillas de documentos para agilización de reportes, creación y puesta en marcha de la fábrica de software, para dar respuesta a las necesidades informáticas de los usuarios internos, y uso de nuevos métodos de fiscalización.

¹¹ Se destacan las siguientes innovaciones: Puesta en marcha y certificación del Sistema Integrado de Gestión, Thinking Week, como un sistema de apoyo para la selección de proyectos innovadores, la reestructuración de la oficina jurídica, estrategia permanente de innovación y cambio organizacional (EPICO), como un método de organizar la toma de decisiones y la conformación de redes de socios estratégicos.

¹² Las otras dos categorías son: Nuevo sistema de administración, nuevo método de organización de las responsabilidades del trabajo y la toma de decisiones, y nuevas formas de organizar las relaciones externas con otras empresas o instituciones.

¹³ Se destacan las siguientes innovaciones: Sistema de Soporte Técnico, el Punto Único de Solución Tecnológica, la creación de la Fábrica del Software, la creación del empleado temporal, que reemplazó al supernumerario, los acuerdos para intercambio de información con la Registraduría Nacional, el convenio con las Cámaras de Comercio, para actualización del RUT, y otras alianzas (con Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y con la Federación de Departamentos).

La mayoría de las innovaciones en comunicación se refieren a nuevos métodos para interactuar con los usuarios; con el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (Tics), las ISP han encontrado nuevas herramientas para comunicarse e interactuar, han mejorado los contenidos y servicios en sus páginas web, han hecho uso de los mensajes de texto vía celular y correo electrónico, han presentado compañías publicitarias y creado marcas y logos entre otras cosas. El segundo tipo de innovaciones se relacionan con nuevos métodos para dar a conocer a la institución, sus servicios, trámites, etc. Nuevamente el uso de Tics es una de las principales causas por las que se introducen este tipo de innovaciones; estas son además mecanismos que usan las ISP para mantener informado a sus usuarios de los servicios, los cambios, fechas importantes, nuevos programas, políticas y servicios.

En cuanto a las innovaciones en política, la mayoría de estas correspondió a nuevas políticas, programas o instrumentos para cambiar o definir nuevas reglas de interacción social y gobernanza, seguido de las que pretenden introducir nuevos conceptos o innovaciones de servicio¹⁴. Otra innovación que adoptó la DIAN y el ICBF y en general todas las ISP fue la Ley Anti-trámites, por la cual se cambian muchos de los procedimientos y requisitos para solicitar y expedir documentos, certificados y otros reportes, todo esto con el propósito de mejorar la prestación de los servicios públicos.

De acuerdo con los actores entrevistados, la mayoría de las innovaciones de servicio introducidas, surgen del conocimiento propio y no han sido introducidas por otros, esto como otra característica de ser instituciones muy particulares en cuanto a funciones y servicios que prestan, muchas de las innovaciones corresponden a desarrollos a la medida; también se reconoció está características para varias de las innovaciones organizacionales que solo son aplicables a la institución que las crea, aunque en el caso del ICBF se reconoció que, gracias a la experiencia y conocimientos del Director General, algunas innovaciones fueron adoptadas y adaptadas de cambios que se habían hecho en Acción Social. En el Caso de la DIAN también se adoptan y adaptan algunas de las innovaciones introducidas por instituciones homólogas en otros países. Contrariamente, la mayoría de las innovaciones que se introducían como resultado de alguna nueva norma, ley o decreto, si habían sido introducidas antes por otros y no correspondían a resultados de los conocimientos propios. Misma característica que tenían varias de las innovaciones de proceso y de comunicación pues corresponden principalmente al uso de nuevas o diferentes técnicas, herramientas, metodologías, software, que son aplicables casi que a cualquier empresa o institución prestadora de servicios.

Estado de la cultura de innovación en las instituciones del sector público

¹⁴ En el caso de la DIAN, las principales innovaciones de este tipo que han modificado la gobernanza y la interacción social son la Reforma Tributaria, que se elaboró junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y fue de carácter obligatorio, los cambios en el Registro Único Tributario (RUT) y la negociación e implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, donde la DIAN le colaboró al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y fijaron unos controles sobre los cupos de las exportaciones de los diferentes productos.

Por su parte, en el ICBF se introdujeron también dos innovaciones importantes que generaron cambios en la interacción social y la gobernanza, la política de Campeones Hechos en Casa, que generó la innovación en los servicios de Cero a siempre, y en niños de 5-11 años, y la política de Ciudades Prósperas, que conllevó a una innovación en servicios para ayudar a las ciudades, en colaboración con las alcaldías. También se innovó con el Plan de Mitigación de la Desnutrición, que surgió para satisfacer cambios en las necesidades públicas, y que además también llevo a la mejora de la fórmula de la bienestarina que ofrece el Instituto, con lo que se convirtió en una innovación de servicio.

Siguiendo la clasificación de Yoon (2006) para la cultura de la innovación (Preparación, arranque, implementación, proliferación y establecimiento) se definió el estado de la cultura de la innovación en las dos instituciones analizadas, encontrando que el ICBF están en el estado de *en proliferación*, porque están institucionalizadas varias actividades de innovación, los miembros de la organización reconocen la necesidad de innovar y los resultados positivos empiezan a surgir. Mientras que las DIAN está en la categoría *en arranque*, pues se reconocen las necesidades para innovar pero solo se implementan de manera parcial las actividades de innovación; la actitud del personal es receptiva pero no lo suficiente para el desarrollo de esfuerzos para innovar, aún falta más compromiso y divulgación de las necesidad de innovar.

CONCLUSIONES

Este estudio piloto permitió caracterizar la innovación en dos instituciones públicas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y además tener algunas de las percepciones sobre la innovación en estas ISP. De acuerdo a la información recabada se encontró que en las ISP analizadas los objetivos de mejorar la calidad de los bienes y servicios que ofrecen, incrementar la eficiencia de sus instituciones, cumplir con nuevas regulaciones o políticas, así como mejorar las condiciones de trabajo de sus servidores públicos son los objetivos que más persiguen a través de las innovaciones. Estos objetivos guardan relación con lo que plantea Bermúdez (2009), sobre el diseño de procesos de trabajo más eficientes, en términos de tiempo y dinero, y que además de mejorar el quehacer de las instituciones atiende las necesidades de la sociedad.

Se encontró además que las ISP analizadas son conscientes de las ventajas que conllevan la colaboración y la cooperación para el desarrollo e introducción de las innovaciones, así como para el desarrollo de procesos de aprendizaje y construcción de capacidades, tecnológicas y no tecnológicas, y de creación de sinergias. Entre ellas se destacan otras organizaciones públicas e Instituciones de Educación Superior. Dependiendo de la misión de las ISP pueden cobrar importancia otras instituciones como colaboradores o cooperantes importantes, este fue el caso de la DIAN donde las entidades de cooperación internacional como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional fueron consideradas como importantes por más del 80% de los entrevistados; o las organizaciones del tercer sector (ONG, Asociaciones, Fundaciones) para el caso del ICBF. Dentro de los múltiples factores que pueden motivar la innovación en las ISP, encontramos como más relevantes las motivaciones e incentivos que surgen tanto de la gerencia como de los servidores públicos, las fuerzas políticas y las fuerzas externas, a partir de las empresas del sector privado y los ciudadanos. Contrariamente, los principales factores que inciden como barreras han sido factores normativos, como las reglas contractuales que dificultan la colaboración con proveedores, falta de flexibilidad en leyes y regulaciones; condiciones internas, como 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.

Durante el periodo analizado la mayoría de las innovaciones que introdujeron las ISP fueron de carácter administrativo, 26%, seguido de las de proceso, servicio, y política con 23, 18, y 18% respectivamente, y finalmente las de comunicación con el 14%. Las características de los productos del sector servicios (público e intangible) son relevantes e inciden de manera directa en el grado de novedad y alcance de las innovaciones, la mayoría de estas han sido desarrolladas con los conocimientos

propios e introducidas por primera vez en la institución. Estos dos tipos de innovación son los que generan mayor reconocimiento e impacto de las ISP en la sociedad, les dan relevancia y diferenciación en su misión.

Dentro de las principales actividades de innovación que desarrollan las ISP se destacan la adquisición de maquinaria, hardware, equipos y software, y la contratación de servicios de consultoría, donde los principales proveedores son las empresas del sector privado. La fuente de financiamiento de estas actividades fue principalmente recursos propios, que provienen del presupuesto nacional, y en menor medida, dependiendo de la institución, recursos de las organizaciones del tercer sector y de las Instituciones de Educación Superior. En cuanto a la cultura y estrategia de innovación dentro de las ISP analizadas se encontró que aún no es clara la estrategia dentro de la institución, ni existe una cultura sólida que trabaje en pro del desarrollo de las innovaciones, motivo por el cual estas características son consideradas, desde el punto de vista de tiempo dedicado e incentivos, como barreras o dificultades para el desarrollo de las innovaciones.

Si bien las ISP colombianas aquí analizadas han introducido un número significativo de innovaciones y realizan actividades en pro de las mismas, aún hacen falta más incentivos, más organización de la innovación dentro de las instituciones, definición de equipos de trabajo, de responsabilidades, de funciones y mecanismo para ejecución y seguimiento de proyectos, así como de las innovaciones introducidas.

De acuerdo con la metodología para la caracterización del estado de la innovación de Yoon (2006), a partir de los dos estudios de caso se podría pensar que la innovación en el sector público colombiano está en estado de *arranque*, esto quiere decir que se reconocen las necesidades para innovar pero solo se implementan de manera parcial las actividades necesarias para su desarrollo, por su parte, el personal es aún poco receptivo, poco contribuye a desarrollar esfuerzos para innovar, y aunque se emplean algunos mecanismo para hacer seguimiento a las innovaciones, estos no son revisados de manera periodo ni tenidos en cuenta en el proceso continuo de innovar. Se debe tener presente que esta conclusión nace de los hallazgos de las dos instituciones analizadas, a medida que aumente la muestra del estudio se puede llegar a conclusiones más precisas y generalizables para todo el sector público.

BIBLIOGRAFÍA

- Australian National Audit Office [ANAO] (2009). Public Sector Innovation: A Review of the Literature.
- Bermúdez, J. et al. (2009). Dinámicas de la innovación en las instancias del sector público de nivel político del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología de Costa Rica. Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica.
- Bloch, C. (2010). Towards a conceptual framework for measuring public sector innovation; Module1 – Conceptual Framework. Oslo-Noruega.
- Bloch, C. (2011). Measuring Public Innovation in the Nordic Countries (MEPIN). The Danis Centre for Studies in Research and Research Policy (CFA). Denmark.
- Borins, S. (2006). The Challenge of Innovating in Government. Innovations in Management Series – IBM Center for the Business of Government.

- Bugge, M. et al. (2010). *The Public Sector in Innovation Systems*. Oslo-Noruega.
- Bugge, M. et al. (2011). *Measuring Public Innovation in Nordic Countries. Report on the Nordic Pilot Studies – Analyses of methodology and results*. Oslo-Noruega.
- Ceprede (2006). *La Innovación en el Sector Público*. Madrid.
- Comisión Europea (2004). *The European Competitiveness Report 2004*.
- Department of Innovation Industry, Science and Research –Australian Government (2011). *Measuring Innovation in the Public Sector: A literature review*.
- Departamento para la Prosperidad Social [DPS] (2013). Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF. Recuperado: Abril de 2013, desde: <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=6416&catID=643>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN] (2013). *Sobre la DIAN*. Recuperado: Abril de 2013, desde: <http://www.dian.gov.co/contenidos/sobredian/presenta.html>
- Donahue, J. (2005). *Dynamics of Diffusion: Conceptions of American Federalism and Public-Sector Innovation*. Harvard University.
- Dosi, G. (1988). *The nature of the innovation process*, en G. Dosi *et al.* (1988). *Technical change and economic theory*. Capítulo 10.
- Hughes et al. (2011). *Innovation in Public Sector Organisations: A pilot survey for measuring innovation across the public sector*. NESTA. UK.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familia [ICBF] (2013). *El Instituto*. Recuperado: Abril de 2013, desde: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortallCBF/EiInstituto>
- Koch, P. y J. Hauknes (2006). *On innovation in the public sector – today and beyond*. PUBLIN Report No. D20, NIFU STEP (second revised edition), Oslo.
- Mulgan, G. (2007). *Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously*. Provocation 03. NESTA. UK.
- Mulgan, G. y D. Albury (2003). *Innovation in the public sector*.
- OCDE-EUROSTAT (2005). *Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación*. 3ra. Edición.
- Pollitt, C. (2008). *La Innovación en el Sector Público, Discurso de Apertura de la Conferencia Anual del Grupo Europeo de Administración Pública (EGPA en inglés)*, Erasmus Universiteit Róterdam - Holanda.
- Presidencia de la República de Colombia (2005). *DECRETO 785 DE 2005*. Bogotá.
- Ramírez, A. (2011). *Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público: estado del arte, alcances y perspectivas*.
- Schumpeter, J., 1939, “*Business Cycles*”, Editorial McGraw Hill, New York.
- *The Australian Public Sector Innovation Indicators [APSII] (2011). Measuring Innovation in the Public Sector: A literature review*. Australia.
- Windrum, P. (2008). *Innovation and Entrepreneurship in Public Services*, in Windrum, P. y P. Koch (eds.) (2008) *Innovation in Public Sector Services. Entrepreneurship, Creativity and Management*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham. Pp. 3 -20.
- Yin, R. (2003). *Applications of case study research*. Segunda edición. Thousand Oaks.
- Yoon, J (2006). *Korean Government Innovation: Strategies and Methodologies for Administrative Innovation*, Ministry of Government Administration and Home Affairs, South Korea.