



Elaboración del estudio de barreras a la Innovación Pública en la Región Caribe

Julieth Elena Ramírez Guerra

Universidad Magdalena

Facultad de Empresariales y Ciencias Económicas

Programa de Economía

Santa Marta, Colombia

2021

Elaboración del estudio de barreras a la Innovación Pública en la Región Caribe

Julieth Elena Ramírez Guerra

Trabajo presentado como requisito parcial para optar al título de:
Economía

Director (a) del Grupo:

MSc. Jaime Alberto Morón Cárdenas

Co-Director (a) Pasantías:

MSc. Niver Alberto Quiroz Mora

Línea de Investigación:

Desarrollo, Crecimiento y Sociedad.

Grupo de Investigación:

Grupo de Análisis de Ciencias Económicas (GACE)

Universidad del Magdalena

Facultad de Empresariales y Ciencias Económicas

Programa de Economía

Santa Marta, Colombia

2021

Nota de aceptación:

Aprobado por el Consejo de Programa en cumplimiento de los requisitos exigidos por la Universidad del Magdalena para optar al título de Economía

Jurado

Jurado

Santa Marta, ____ de ____ del _____

Agradecimientos

Primero que todo quiero agradecer a Dios ,a mis padres y hermano por ser el motor de impulso para realizar este sueño como profesional, fueron quienes estuvieron siempre presentes apoyándome , motivándome para poder lograrlo.

Agradecer a los profesores que con su conocimiento y profesionalismo como educadores me ayudaron en esta formación. Principalmente al director del grupo de investigación de las pasantías Jaime Alberto Morón Cárdenas, fue fundamental su apoyo para este proceso.

¡Muchas gracias!

CONTENIDO

RESUMEN	6
ABSTRACT	7
INTRODUCCIÓN	8
Actividades	13
Definir conceptos de interés	13
Describir las barreras públicas a la innovación en la Región Caribe.....	15
Realizar análisis de los conceptos y contrastarlos con el índice de barreras a la innovación pública de las entidades de la Región Caribe.....	18
CONCLUSIÓN	20
BIBLIOGRAFÍA	21

Ilustración.

Ilustración 1. Clasificación del primer momento de las barreras a la Innovación Pública ..	9
Ilustración 2. Barreras del primer nivel de la innovación pública en la Región Caribe	16

RESUMEN

La innovación del sector público no ocurre por sí sola. Las ideas deben traducirse en iniciativas que se puedan poner a prueba a pequeña escala para luego implementar y difundir. Esto requiere que las entidades del sector público identifiquen cuáles de sus procesos, capacidades y estructuras pueden apoyar y mejorar su gestión interna y sus resultados en cada etapa del ciclo de la política pública. Por otra parte, a pesar de la pretensión de implementar herramientas, metodologías y servicios que incrementen la eficiencia y eficacia del Estado, se levantan obstáculos que deben identificarse para ser superados. Si bien existe un creciente cuerpo de evidencia sobre prácticas innovadoras en el sector público, todavía es limitado el conocimiento acerca de qué herramientas de política pueden utilizar los gobiernos para superar las barreras de la innovación y fortalecer la capacidad de las organizaciones para innovar (OCDE, 2017).

De aquí la importancia de determinar constantemente cuál es ese conjunto de obstáculos, trabas o dificultades que impiden que en el Estado aparezcan procesos, productos o servicios, nuevos o mejorados para responder a desafíos colectivos, incrementando la productividad del sector, la apertura democrática de sus instituciones, la producción de políticas públicas más pertinentes y eficientes, y una mayor satisfacción ciudadana (Bason, 2010). Desde el Equipo de Innovación Pública (EiP) del Grupo de Modernización del Estado del Departamento Nacional de Planeación (DNP), consideramos crucial partir de identificar, reconocer y entender las barreras para innovar que se presentan en el entorno de lo público, para analizar y encuadrar estos obstáculos en los límites de la realidad y no solo en los paradigmas y mitos asociados a los procesos y organización al interior de las diferentes entidades que conforman al Estado.

Palabras claves: Innovación, Sector público, Barreras.

ABSTRACT

Public sector innovation does not happen by itself. Ideas need to be translated into initiatives that can be tested on a small scale, then implemented and disseminated. This requires public sector entities to identify which of their processes, capacities and structures can support and improve their internal management and results at each stage of the public policy cycle. On the other hand, despite the intention of implementing tools, methodologies and services that increase the efficiency and effectiveness of the State, obstacles arise that must be identified in order to be overcome. Although there is a growing body of evidence on innovative practices in the public sector, there is still limited knowledge about what policy tools governments can use to overcome barriers to innovation and strengthen the capacity of organizations to innovate (OECD, 2017).

Hence the importance of constantly determining which is this set of obstacles, obstacles or difficulties that prevent new or improved processes, products or services from appearing in the State to respond to collective challenges, increasing the productivity of the sector, the democratic opening of its institutions, the production of more pertinent and efficient public policies, and greater citizen satisfaction (Bason, 2010). From the Public Innovation Team (EiP) of the State Modernization Group of the National Planning Department (DNP), we consider it crucial to start from identifying, recognizing and understanding the barriers to innovation that arise in the public environment, to analyze and to frame these obstacles within the limits of reality and not only in the paradigms and myths associated with the processes and organization within the different entities that make up the State.

Keywords: Innovation, Public sector, Barriers.

INTRODUCCIÓN

De acuerdo el (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2020), en su informe Barrera a la innovación pública, en línea con el pacto dedicado a la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 incluye en sus bases un capítulo titulado «Innovación pública para un país moderno», donde se plantea la estrategia para promover la innovación pública en Colombia mediante cinco objetivos orientadores: i. fortalecer el ecosistema de innovación pública; ii. Robustecer las condiciones institucionales para impulsar la innovación pública y remover barreras; iii. Promover una mentalidad y cultura afines a la innovación; iv. Crear mecanismos de apoyo y financiación para materializar la innovación; v. gestionar el conocimiento y los aprendizajes para crear valor público (Departamento Nacional de Planeación, 2019, p. 555).

El DNP realizó el primer diagnóstico de barreras a la innovación pública en Colombia. Este estudio fue liderado por el Equipo de Innovación Pública y adelantado por la firma Plaza Consulting. Involucró a 506 personas distribuidas en: entrevistas presenciales con los actores relevantes del ecosistema de innovación en Colombia; servidores públicos encuestados de manera virtual; y grupos focales con presencia de funcionarios y organismos de control.

Tras revisar la literatura disponible en materia de barreras, tanto en el sector público como en el privado, los consultores y el EiP, nos inclinamos por la elección de cinco dimensiones que sirvieran para clasificar la información en un primer momento:

Ilustración 1. Clasificación del primer momento de las barreras a la Innovación Pública



Fuente: <https://ejpdnp.medium.com/hablemos-de-barreras-a-la-innovaci%C3%B3n-p%C3%BAblica-en-colombia-536dbaf41d14>

Barreras culturales: conjunto de prácticas, sentimiento, mitos, o paradigmas personales o colectivos que repercuten en la toma de decisiones. Palabras clave: miedo, bajo interés, aversión al cambio, malas relaciones interpersonales, desconocimiento de los enfoques y las metodologías propuestos desde la innovación pública.

Barreras normativas: conjunto de aspectos legales y constitucionales que dictan el marco de acción. Palabras clave: prohibición, castigo, regulación, ley, sanción disciplinaria, delito.

Barreras organizacionales: contempla aspectos estructurales de las entidades públicas, relacionados, con la aplicación de procesos o procedimientos, gobernanza y liderazgo. Palabras clave: burocracia, reprocesos, bajas capacidades.

Barreras de conocimiento: ausencia de prácticas de gestión de conocimiento y desarrollo de capacidades para enfrentar desafíos públicos. Palabras clave: equipos unidisciplinarios, fuga de conocimientos y capacidades, capacitaciones inefectivas.

Barreras tecnológicas o por falta de recursos: carencia o deficiencia de herramientas y recursos requeridos para la gestión de proyectos de innovación. Palabras clave: procesos análogos, tratamiento inadecuado de datos, carencias presupuestales.

Lo primero que habría que decir sobre el análisis de la información es que no toda barrera identificada por quienes colaboraron con este estudio debe entenderse estrictamente como una barrera a la innovación pública. Un ejemplo: El desconocimiento conceptual de las herramientas y las metodologías que constituyen la innovación no implica que los equipos de trabajo enfrenten obstáculos estructurales en la implementación efectiva de sus proyectos o iniciativas innovadoras. Por un lado, no todas las operaciones del Estado permiten la adopción de perspectivas innovadoras y, por otro, el hecho de que una iniciativa o proyecto no se reconozca o autodenomine innovadora significa que no lo sea.

En espacios de dialogo habilitados en el marco de esta identificación de barreras, los servidores públicos consultados expusieron en detalle los problemas y dificultades que han encontrado a la hora de innovar. En esta primera aproximación identificamos los siguientes tres factores principales y recurrentes tanto en entidades del orden nacional como en las regiones:

1. Atomización y el desconocimiento de la normatividad. Aunque en el país existe normatividad vigente en materia de innovación pública, el hecho de que esta normatividad no esté agrupada impide que el funcionario pueda ubicarla y conocerla. En la encuesta de barreras a la innovación pública se identificó que solo el 40% de los funcionarios interrogados es capaz de precisar el tipo de normatividad que obstaculiza la innovación en su entidad. Las normas referidas como barreras son diversas y abarcan múltiples disciplinas del derecho. Por lo anterior, se requiere continuar los procesos de mejora regulatoria en curso en el país. Tal como lo

menciona la OCDE en su estudio sobre política regulatoria en Colombia, esto tendrá un impacto positivo en el desempeño económico y la inversión en el sector de la innovación.

2. Bajas capacidades y habilidades en el sector público. La capacidad institucional se puede definir como la habilidad de las instituciones para cumplir su propósito. Dicha capacidad suma elementos que van desde el nivel individual hasta el contexto en el cual se desenvuelven las instituciones (UNDP, 2009). Los participantes en los talleres mencionaron barreras relacionadas con la ausencia de capacidad humana, financiera y de infraestructura para la innovación pública. En este sentido, reportaron una falta de procesos rigurosos en materia de innovación. Las entidades tienen problemas en el modo en que sus unidades generan, usan y comparten sus datos, información y conocimientos en materia de innovación pública. Lo anterior ocurre en el entorno individual de cada servidor, seguido por la conformación de equipos unidisciplinarios, la baja interacción entre los grupos de una misma institución y entre las entidades del estado. “La manera en que estos diferentes niveles se relacionan e interactúan entre sí pueden dar forma a un sinnúmero de oportunidades y espacios para la innovación” (OCDE, 2015).

3. Falta de incentivos para la innovación. Los participantes de este estudio señalaron factores culturales y organizacionales que desincentivan la innovación. Los servidores perciben más riesgos que beneficios en la innovación y prefieren tomar decisiones de manera conservadora. Además, las actuaciones de los entes de control y las recomendaciones de las oficinas de control interno, limitan bastante las oportunidades para innovar. Algunas de las principales barreras encontradas están relacionadas con lo siguiente: i. se evidencia miedo a equivocarse, a fracasar e incurrir, por ende, en una falta o delito que conlleve a perder el empleo; y ii. Hay miedo a la sanción disciplinaria o fiscal que lleva a evitar tomar decisiones innovadoras. Se prefiere implementar el procedimiento ya conocido, sin riesgos disciplinarios, aunque eso implique pérdida de eficiencia. La innovación debe ser un esfuerzo conjunto en la entidad, los líderes y altos cargos directivos deben

sensibilizarse y promover este enfoque. Para ello, es necesario generar mayores incentivos y fomentar esto desde la política pública. Es necesario tener lineamientos que guíen a los tomadores de decisiones en materia de innovación pública. Se deben promover nuevos liderazgos y generar estrategias de gestión del cambio.

Actividades

Definir conceptos de interés

La innovación pública al constituirse como un medio para generar valor público desarrolla procesos con la finalidad de contribuir al bienestar social y mejorar las capacidades del accionar público. Desde el sector público, la implementación de las herramientas y metodologías de la innovación establecen las condiciones para que se generen dichas capacidades en el sector privado y la sociedad civil. Por tal razón, medir la innovación pública permite identificar la capacidad y condiciones que presentan los sistemas de innovación dentro del sector público y el efecto que este tiene en la generación de dichas capacidades en los diferentes sectores sociales.

La Región Caribe de Colombia se encuentra posicionada en la zona norte del país, y está conformada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Sucre y el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Limita al norte con el mar Caribe, al oriente con Venezuela, al sur con la región Andina y al occidente con la región del Pacífico.

El estado de la innovación en la Región Caribe se encuentra en un proceso de crecimiento. La innovación es percibida como vehículo de la competitividad, lo cual se evidencia en los planteamientos expuestos en los Planes de Desarrollo Departamentales (PDD) 2020-2023. Por ejemplo, en el PDD 2020-2023 Atlántico para la Gente (Gobernación de Atlántico, 2020) se busca hacer realidad los sueños de los atlanticenses a través de la competitividad, generando espacios de inclusión, aprovechando la productividad por medio de la innovación y fortaleciendo los mecanismos de gobernanza confiables. El documento contempla que en el cuatrienio se invertirán alrededor de 7.9 billones de pesos, de los cuales el 2,44% serán invertidos en proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación, en especial en programas destinados a incentivar la participación ciudadana fomentando un

gobierno digital, entre estos, llama la atención un programa destinado al fomento del desarrollo de aplicaciones, software y contenidos para impulsar la apropiación de las TIC.

En el Magdalena, se tiene la Ordenanza 008 del 06 de agosto de 2012, por medio del cual se creó el Sistema Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación (SDCTI), el cual tiene como objetivo integrar las actividades científicas tecnológicas y de innovación bajo un marco de empresas, Estado y academia, para que entre estas interactúen y proporcionen la generación y uso del conocimiento científico, promuevan la creación de semilleros de investigación, consoliden a largo plazo los grupos de investigación, promuevan y evalúen la alianza estratégica universidad-empresa en función del desarrollo económico y social del Departamento, y fomenten por los mecanismos necesarios la inversión pública y privada que sustente la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación (Gobernación del Magdalena, 2012).

La conformación de un ecosistema de innovación pública al interior de caribe colombiano ha sido un proceso con alta dispersión, entendiendo que cada departamento maneja dinámicas territoriales diferentes y sus apuestas están enmarcadas en las necesidades particulares que presenta cada uno de ellos. Sin embargo, las dinámicas que se desarrollan en el ecosistema son importantes en la medida que los actores relevantes, en su medida, son capaces de generar sinergias y en conjunto solucionar en mayor proporción los problemas públicos.

Es necesario mencionar que existen departamentos que tienen mayor dinamismo en función de la innovación pública como Atlántico, Bolívar y Magdalena. Con esto se espera que se genere un efecto convergencia y se consolide un ecosistema regional sólido, articulado, interinstitucional y abierto que sea capaz de generar soluciones innovadoras a las necesidades territoriales. En lo concerniente a la conformación del

ecosistema se debe decir que la mayor actividad la generan entidades del sector público y privado, y en algunas ocasiones se presentan importantes alianzas entre estos dos, como es el caso de Atlántico. Adicionalmente, la academia como generador de conocimiento tiene una participación importante por medio de las universidades, los centros de investigación y el SENA. También, en departamentos como Cesar y Bolívar, la sociedad civil juega un papel preponderante al ser líderes en iniciativas que benefician a la sociedad. También, los organismos internacionales desarrollan un papel importante al dotar de condiciones para la innovación al ecosistema y promover la replicabilidad de ideas y casos exitosos en otros contextos.

Por parte del sector público, en cada uno de los departamentos analizados entidades como Gobernaciones y Alcaldías distritales y algunas de carácter municipal, como en Atlántico, ejercen la función de habilitadores, al ser quienes aseguran la generación de espacios para la innovación. Es importante destacar que, en departamentos como Magdalena, Córdoba, Atlántico y Bolívar, estas entidades garantizan alianzas de manera especial con el sector privado y la academia. Como muestra de lo anterior, se tienen los Comités Universidad Empresa Estado, en los cuales se generan discusiones importantes para buscar soluciones conjuntas.

Describir las barreras públicas a la innovación en la Región Caribe

Las barreras a la innovación pública en la Región Caribe se pueden clasificar en barreras de primer y segundo nivel, teniendo en cuenta la fuerza con la cual estas se presentan al interior de las instituciones.

En ese sentido, los hallazgos encontrados en el marco del Estudio de Barreras a la Innovación Pública en la Región Caribe arrojan tres grandes barreras asociadas cada

una de ellas a la entidad, funcionarios y usuarios. Bajo ese enfoque tripartito se tienen barreras de primer nivel así: Capacidades institucionales, asociada al entorno para la toma de decisiones. Capacidades y habilidades de los funcionarios ligada a las competencias y autonomía para innovar, y finalmente desde usuarios, una barrera de primer nivel como es, Gobierno abierto, donde inclusión, difusión y acceso a la información es muy representativa. Al revisar el enfoque y concepto se encuentra estrecha relación con los imperativos para innovar propuestos por la OCDE (2015).

Ilustración 2. Barreras del primer nivel de la innovación pública en la Región Caribe



Fuente: Estudio de Barreras a la Innovación Pública en Colombia Región Caribe 2020

Se logró identificar los obstáculos para innovar que se presentan desde un enfoque de funcionarios. En primer lugar, frente a las barreras de primer nivel, se encuentran las que están asociadas a las bajas capacidades y habilidades de los funcionarios para generar procesos de innovación y co-creación al interior de las instituciones. Las primeras están orientadas a las limitaciones mismas que se presentan desde la entidad para gestar nuevas formas de solucionar problemas públicos. Por otro lado, las debilidades hacen referencia al grado de conocimiento que los funcionarios manifiestan en términos de innovación, normatividad y algunos otros aspectos.

En cuanto a la capacidad que tienen los funcionarios para plantear ideas innovadoras en sus respectivas dependencias, se debe decir que esta es baja. Lo anterior es explicado por varias razones, entre las cuales se encuentra la distancia de los perfiles profesionales con temas de innovación y, como consecuencia, su autonomía para generar ideas se ve reducida. Por otro lado, los líderes cuentan con pocas capacidades para gestionar y fomentar la innovación, por tanto, no son capaces de generar vocación innovadora en sus dependencias.

El Departamento del Magdalena no cuenta con un ecosistema digital, tecnológico e innovador definido para gobierno, salud, educación, cultura, turismo, agricultura y desarrollo económico. De hecho, la mayoría de las entidades carecen de instituciones TIC para gestionar los temas relacionados con tecnologías, apropiación tecnológica y conectividad. En el Plan de Desarrollo Departamental-PDD se apuesta por una revolución del gobierno popular donde el objetivo principal está relacionado con promover la planificación y la gestión participativa, la transparencia en la administración pública, la innovación social, la institucionalidad y la organización pública. Además, de la construcción de indicadores e instrumentos novedosos y apropiados, de política y gestión pública, para abordar los problemas que se presenten en el futuro (Plan de Desarrollo Departamental, 2020).

No obstante, se ha venido trabajando en pro de fomentar la innovación a nivel Departamental, de acuerdo con la Ordenanza 008 del 06 de agosto de 2012 por medio del cual se creó el Sistema Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación - SDCTI- el cual tiene como objetivo integrar las actividades científicas tecnológicas y de innovación bajo un marco de empresas, estado y academia para que entre estas interactúen y proporcionen la generación y uso del conocimiento científico, promuevan la creación de semilleros de investigación, consoliden a largo plazo los grupos de investigación, promuevan y evalúen la alianza estratégica universidad-empresa en función del desarrollo económico y social del Departamento, y fomenten

por los mecanismos necesarios la inversión pública y privada que sustente la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación (Gobernación del Magdalena, 2012).

Desde hace algún tiempo se busca impulsar la innovación en el departamento del Magdalena, por medio de distintas políticas e investigaciones realizadas, en su mayoría privadas. Desde el año 2019 fue creado el Comité Universidad Empresa Estado (CUEE SIERRA NEVADA), un escenario de diálogo y cooperación entre universidades, empresarios y delegados del gobierno, donde se generarán nuevos conocimientos, opiniones y acciones concretas que favorezcan la eficiencia, la competitividad y la innovación. Además, en el 2019 fue creado el espacio “Magdalena Innova”, con el objetivo de fomentar la innovación, incrementar la productividad y promover la competitividad en las MIPYMES del departamento.

Realizar análisis de los conceptos y contrastarlos con el índice de barreras a la innovación pública de las entidades de la Región Caribe

La innovación es un medio de gran efectividad para afrontar retos públicos, generando valor agregado en materia económica y social para el sector (Sánchez et al., 2013). Según CEPAL (2014), las entidades públicas deben impulsar y conducir proyectos que tengan como objetivo mejorar la productividad de las organizaciones, donde la prestación de servicios sea más eficiente y de calidad. En este sentido, por medio de la innovación como herramienta para el desarrollo, el sector público procura resolver desafíos y mejorar la calidad de vida de las personas.

En el ejercicio práctico realizado por la OECD (2017) pudo evidenciar, en diferentes casos alrededor del mundo, que existen unas barreras a la innovación en el sector

público que están directamente relacionadas con la capacidad de las entidades públicas para identificar problemas, generar ideas y desarrollar estas. En ello, identificó que la estructura pública es poco proactiva, muy baja en incentivos al personal medio y existen límites a la experimentación y a la evaluación de costo-beneficio al momento de emprender una idea innovadora.

Las entidades públicas deben impulsar y conducir proyectos que tengan como objetivo mejorar la productividad de las organizaciones, donde la prestación de servicios sea más eficiente y de calidad. En este sentido, por medio de la innovación como herramienta para el desarrollo, el sector público procura resolver desafíos y mejorar la calidad de vida de las personas.

CONCLUSIÓN

El objetivo de esta investigación consistió en realizar un estudio sobre las barreras que impiden la innovación en la Región Caribe, en cuanto a la inversión en Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (ACTI). De acuerdo con el análisis descriptivo se observa que el Caribe presenta serios rezagos respecto al promedio nacional; rezago que no tiene como única causa la escasa inversión.

Existen factores institucionales que debilitan la capacidad de creación de ecosistemas de innovación que incentiven el desarrollo de este tipo de actividades.

Se observa una notable debilidad del sector público por incentivar las actividades de ciencia, tecnología e innovación.

BIBLIOGRAFÍA

OECD (2017), *Fostering Innovation in the Public Sector*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>

Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Bristol: Policy Press.

Departamento Nacional de Planeación (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. Capítulo «Innovación pública para un país moderno»

OECD (2015), *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*, OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236561-en>