

2025

# CAJA DE HERRAMIENTAS: GUÍA PARA LA GESTIÓN DE PROCESOS DE INNOVACIÓN PÚBLICA EN ENTIDADES TERRITORIALES

DIRECCIÓN DE FORTALECIMIENTO  
Y APOYO A LA GESTIÓN ESTATAL

Laboratorio de Innovación en  
Administración Pública.

Subdirección Nacional de  
Proyección Institucional



**Jorge Iván Bula Escobar**

Director Nacional

**Oscar Guillermo Niño del Río**

Subdirector Nacional de Proyección Institucional

**lier Ávalo Castaño**

Director Técnico de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal

**Sebastián Alfredo Forero Ramírez**

Profesional Especializado - Subdirección Nacional de Proyección Institucional

**Camilo Alberto Ramos Lara**

Profesional Especializado - Subdirección Nacional de Proyección Institucional

**Renée Carolina Rodríguez Suárez**

Profesional Especializado - Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal

**Cristian Andres Salazar Ortiz**

Contratista - Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal

Grupo de Investigación Aplicada DAFGE

**Subdirección Nacional de Proyección Institucional**

**Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal**

**Escuela Superior de Administración Pública – ESAP**

**Bogotá D.C., noviembre de 2024**

## CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN .....	5
2. RETOS Y DESAFÍOS DE LOS ESTADOS Y DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN UN MUNDO GLOBALIZADO .....	8
3. MARCOS DE REFERENCIA DE LA INNOVACIÓN PÚBLICA .....	12
3.1 Marco Conceptual.....	12
3.2 Metodologías de Innovación.....	15
3.2.1 Pensamiento de diseño – Design Thinking .....	15
3.2.2 Metodologías Ágiles .....	16
3.2.3 Metodologías de Cocreación .....	17
3.3 Marco Normativo .....	18
4. EXPERIENCIAS EXITOSAS DE INNOVACIÓN EN COLOMBIA .....	19
4.1 Plataforma Colombia Compra Eficiente .....	20
4.2 Manzanas del cuidado .....	21
4.3 Sistema de Gestión Social Integral del Valle del Cauca .....	23
5. ETAPAS DEL PROCESO DE INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO .....	25
5.1 Exploración institucional .....	27
5.1.1 Identificar el problema u oportunidad para innovar .....	27
5.1.2 Establecer los roles y compromisos del equipo de trabajo .....	30
5.2 Descubrimiento .....	30
5.3 Definición .....	35
5.4 Ideación .....	36
5.5 Selección .....	41
5.6 Prototipado y testeo .....	43
5.7 Pilotaje y evaluación .....	47
5.8 Adopción y escalamiento .....	50
6. LISTADO DE REFERENCIAS .....	54

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Principales Retos y Desafíos de las Administraciones Públicas Contemporáneas .....	9
Figura 2.	Principales Aproximaciones del Concepto de Innovación Pública .....	13
Figura 3.	Publicidad Manzanas del Cuidado .....	22
Figura 4.	Interfaz plataforma SIGESI-eGov .....	23
Figura 5.	Etapas de un proceso de innovación pública .....	26
Figura 6.	Matriz de priorización de problemas .....	28
Figura 7.	Ficha descriptiva del problema o reto .....	29
Figura 8.	Mapas de empatía .....	32
Figura 9.	Mapas de usuario .....	33
Figura 10.	Diagrama de causa - efecto .....	35
Figura 11.	Lienzo de participación dentro de un modelo de colaboración Cuádruple Hélice .....	38
Figura 12.	Aplicaciones para lluvia de ideas .....	39
Figura 13.	Mapa mental .....	41
Figura 14.	Matriz de priorización de soluciones .....	43
Figura 15.	Prototipado y testeo .....	44
Figura 16.	Diferencias entre tipos de prototipos .....	46
Figura 17.	Herramientas de cada tipo de prototipo .....	46
Figura 18.	Diferencias entre pilotaje e implementación .....	47
Figura 19.	Etapas de un pilotaje .....	49

## 1 INTRODUCCIÓN

La Innovación Pública entra en el escenario de las administraciones públicas contemporáneas de la mano de los discursos de la Nueva Gestión Pública (NGP) que proponen, entre otras cosas, la necesidad de buscar la eficacia y eficiencia en contraposición a las limitaciones del “modelo burocrático tradicional”; en otras palabras, la innovación pública se integra con los principios de la NGP con la pretensión de mejorar el denominado servicio público.

En el sector público, como ha sido ampliamente abordado en la literatura, la NGP se recibe como un enfoque que enfatiza la eficiencia, el rendimiento y la orientación al cliente o al ciudadano, ya que, en su planeamiento central, busca la transformación en las formas en que operan las organizaciones públicas al implementar técnicas de administración del sector privado; por ejemplo, al enfatizar en la importancia de resultados medibles y la responsabilidad (Hood, 1991), o al adaptar los servicios públicos a las demandas cambiantes de la sociedad (Osborne y Gaebler, 1992). En consecuencia, la NGP se convierte en el marco en el que la innovación pública puede prosperar.

En sentido general, la implementación de nuevas ideas, métodos o enfoques en la administración en procura de mejorar los servicios y productos públicos se conoce como innovación pública, proceso que implica no solo el desarrollo tecnológico, sino también cambios en la gestión organizacional y la participación pública. Cinar, E., et al. (2022) señalan, en relación con diversas tipologías de innovación pública, que esta es un catalizador para el logro de objetivos a nivel organizacional, en tanto se enfoca en la transformación necesaria para afrontar los desafíos contemporáneos que los contextos representan para los gobiernos y las administraciones públicas.

Según Gaete et al. (2019), la innovación pública puede entenderse como un proceso de mejora y transformación que se orienta hacia la instauración y fortalecimiento del funcionamiento de la administración del Estado, lo que permite el desarrollo de un “nuevo servicio público caracterizado por un funcionamiento situado más en terreno cercano a las necesidades y problemáticas sociales, con un despliegue más participativo y colaborativo con la sociedad” (Gaete et al., 2019, p. 2). En consecuencia, la innovación está en relación con la manera en que las administraciones públicas logran resultados que agregan valor a sus procesos para satisfacer las demandas ciudadanas.

En ese orden de ideas, la innovación pública implica la búsqueda intencional de soluciones a los problemas propios de la gestión pública, y como resultado genera transformaciones radicales desde dos perspectivas: (a) nuevas relaciones y nuevos productos potencializados por las TIC y (b) las conexiones para establecer habilidades en contextos difíciles y cambiantes. En resumen, la innovación pública es un proceso que se enfoca en la creación de espacios y dinámicas de cocreación, prototipado e implementación de alternativas por parte de las administraciones públicas con el fin de mejorar la prestación de servicios y generar valor público.

Un ejemplo de la importancia de la innovación pública se evidencia en las acciones y mecanismos para promover la colaboración interinstitucional y la participación ciudadana, ambas en el marco de los principios de la NGP: los gobiernos pueden adaptar mejor sus servicios a las necesidades de la comunidad al involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, entendiendo que: “(...) la participación implica poner al ciudadano en el centro: atribuirle realmente el papel de ‘principal’ en la relación Estado-sociedad” (Signorelli y Guardamagna, 2024, p. 9), lo que

sugiere además que la colaboración entre ciudadanos y administraciones en la creación, oferta, monitoreo y evaluación de servicios públicos no solo mejora la pertinencia de estos servicios, sino que también contribuye a una mayor legitimidad y confianza en las instituciones públicas.

Por otra parte, la transformación tecnológica –esto es, la adopción de tecnologías digitales en los servicios públicos– es otra gran evidencia de la importancia de la innovación pública, ya que permite a las organizaciones mejorar su eficiencia y efectividad; si bien la innovación no alude exclusivamente al desarrollo de tecnología, la transformación digital es un claro ejemplo de cómo la creación de plataformas de servicios en línea que facilitan la interacción entre los ciudadanos y las instituciones públicas es “una oportunidad para mejorar la gobernanza a través de la reestructuración de los servicios públicos, utilizando intensivamente las tecnologías digitales con la finalidad de incrementar su eficacia y eficiencia para lograr el bienestar digital de los ciudadanos (...)” (Huamán y Medina, 2022); esto se traduce en que la transformación digital no solo mejora la eficiencia operativa, sino que también promueve la transparencia y la rendición de cuentas, elementos fundamentales en la NGP.

Por último, pero no menos importante, la conexión entre innovación pública y nueva gestión pública es fundamental para la modernización de la administración pública en el siglo XXI. La innovación pública actúa como el motor que impulsa estos objetivos mientras la NGP establece un marco enfocado en la eficiencia y la rendición de cuentas.

La integración de ambos paradigmas no solo permite una mejor respuesta a las demandas de los ciudadanos, sino que también fortalece la legitimidad de las instituciones públicas en una era de cambio constante. Para construir un futuro de la gestión pública más eficiente y participativo, la clave está en continuar investigando y superando los desafíos que surgen en esta intersección.

Como desafíos, la cultura organizacional y la resistencia al cambio se constituyen como dos barreras importantes frente a los intentos para modernizar la gestión pública: una cultura rígida e inflexible significa que los empleados puedan ser reacios a aceptar nuevas ideas y enfoques, lo cual también puede limitar la creatividad y la experimentación; por otra parte, la resistencia al cambio, vista como toda clase de oposición o rechazo a las nuevas propuestas y prácticas, conduce a la falta de confianza en los resultados o la percepción de una amenaza a la estabilidad laboral, lo que dificulta la gestión de innovaciones.

Desde la Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal (DFAGE) de la ESAP, se considera que una cultura organizacional abierta y dispuesta al cambio actúa como un motor significativo, potenciando todos los esfuerzos para la innovación en el ámbito público al incentivar la colaboración, la apertura a nuevas ideas y la adaptabilidad necesaria para transformar procesos y servicios. Para que una organización valore la innovación es fundamental que sus líderes trabajen en crear un entorno que fomente la creatividad y la apertura.

En este contexto, se propone el presente documento titulado: GUÍA PARA LA GESTIÓN DE PROCESOS DE INNOVACIÓN PÚBLICA EN ENTIDADES TERRITORIALES, el cual se propone como un referente orientado a las entidades públicas territoriales para que facilite la implementación de iniciativas de innovación, con las cuales se espera se puedan atender de manera más concertada, colaborativa y eficaz las necesidades sociales, a la vez que se promuevan nuevas dinámicas que generen valor público y mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

El objetivo general de esta guía es proponer un marco conceptual y práctico para la gestión de procesos de innovación pública que permita a las entidades territoriales de Colombia implementar estrategias efectivas, fomentando la mejora de servicios y la participación ciudadana en la toma de decisiones.

De este objetivo general se desprenden tres objetivos específicos:

1. Generar un marco de referencia que facilite la comprensión de la innovación pública, así como de los procesos para su gestión en las entidades territoriales, con énfasis en la creación de valor público.
2. Describir prácticas exitosas en innovación pública que se han implementado en Colombia, indicando sus características más relevantes, resultados alcanzados y cómo estas iniciativas han logrado transformar la gestión pública.
3. Diseñar instrumentos y herramientas orientados a los servidores públicos, para mejorar sus capacidades, conocimientos y habilidades en la gestión de la innovación, fomentando una cultura institucional de creatividad y la mejora continua.

*La Guía para la Gestión de Procesos de Innovación Pública en Entidades Territoriales* está orientada para un conjunto diverso de públicos que incluye: servidores públicos que ocupan cargos en la administración pública a nivel territorial, gestores de innovación y profesionales responsables de implementar y coordinar proyectos de innovación dentro de las entidades territoriales; autoridades políticas y tomadores de decisiones; adicionalmente, comunidad académica e investigadores, organizaciones de la Sociedad Civil, consultores y asesores y, por último, pero no menos importante, ciudadanía en sentido general, es decir, en el sentido de ciudadanos interesados en comprender cómo las entidades territoriales gestionan la innovación y cómo pueden involucrarse en estos procesos.

Esta guía para la gestión de la innovación pública fue pensada para entidades territoriales que requieren conocer el contexto de la innovación pública y desarrollar espacios de cocreación de ideas, por lo cual se espera que proporcione herramientas y metodologías, y logre fomentar la innovación en la administración pública y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de una gestión más efectiva; para ello, se compone de dos partes:

En la primera parte se abordarán los conceptos fundamentales de la innovación pública, sus características y su relación con el concepto de valor público. Más adelante, se analizarán las metodologías de la innovación pública; posteriormente, el marco normativo de la innovación pública en Colombia y las políticas públicas relacionadas. Finalmente, la primera parte cierra dando a conocer algunas experiencias exitosas de innovación pública en Colombia.

En la segunda parte de la cartilla se encuentra la guía metodológica para realizar procesos de innovación en entidades públicas, mediante la cual las entidades territoriales podrán contar con una herramienta que permite, paso a paso, diseñar e implementar ejercicios de innovación que conduzcan a la generación de valor público y la transformación de las realidades territoriales.

## 2 RETOS Y DESAFÍOS DE LOS ESTADOS Y DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Colombia, como muchos otros países latinoamericanos, enfrenta una serie de desafíos y retos en un mundo cada vez más interconectado. Estos desafíos se manifiestan en diversos ámbitos y exigen respuestas integrales y adaptables; sin ser excluyentes, entre los principales retos y desafíos se evidencian:

- **Desigualdad social y económica.** La brecha entre ricos y pobres en cuanto a la concentración de la riqueza y la desigualdad en el acceso a oportunidades sigue siendo un problema persistente. De este modo, la desigualdad regional es incluso más profunda, en el sentido en que las diferencias entre las regiones del país, en términos de desarrollo y oportunidades, son significativas.
- **Conflicto armado y posconflicto.** Los procesos de construcción de paz e implementación de los acuerdos de paz, y la consolidación de una cultura de convivencia pacífica a nivel territorial son un reto fundamental para la transformación territorial. Por otro lado, la violencia residual, entendida como la presencia de grupos armados ilegales y la persistencia de la violencia en algunas regiones, continúa siendo una amenaza que obstaculiza el avance en la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones.
- **Cambio climático y medio ambiente.** Procesos como la degradación ambiental, la deforestación, la contaminación y la pérdida de biodiversidad también implican medidas desde las regiones y distintos territorios del país. La adaptación al cambio climático es un desafío global, nacional, regional y local. Colombia es vulnerable a los efectos del cambio climático, y la conservación de su gran diversidad ecológica requiere de acciones y políticas que armonicen el modelo de desarrollo local que garanticen bienestar a la población y las medidas para enfrentar el cambio climático.
- **Gobernanza y corrupción.** Temas como el fortalecimiento institucional, en los que se hace necesario mejorar la eficiencia y la transparencia de las instituciones estatales con el concurso de la ciudadanía. La lucha contra la corrupción en los municipios de 5ta y 6ta categoría es fundamental para la garantía de derechos, en un contexto donde las prácticas corruptas y clientelares siguen siendo un problema endémico que socava la confianza en las instituciones y obstaculiza el desarrollo.
- **Migración.** La atención a la población migrante, dados los altos flujos migratorios que ha recibido Colombia en los últimos años, es necesaria para la garantía de los derechos humanos, especialmente de colombianos que retornan al país, así como de migrantes de origen venezolano.

Buena parte de la población migrante se asienta en pequeños municipios de Colombia, lo que conlleva la necesidad de integración y protección.

- **Competitividad económica.** Retos como la diversificación de la economía, la industrialización y las estrategias para dejar la dependencia de la extracción de materias primas en las regiones

1 para más información puede consultarse: OECD (2024), Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024, OECD Publishing, Paris, 205 pp. <https://doi.org/10.1787/0f191dcb-es>

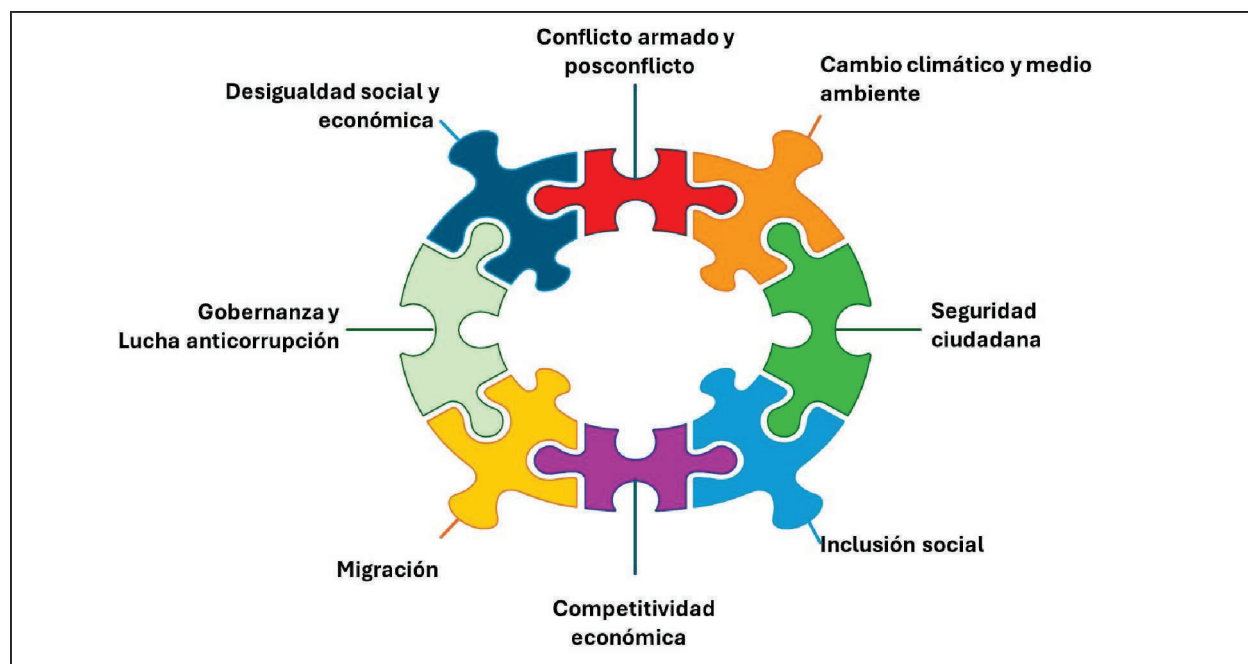
y territorios del país requieren del fomento de la innovación y la tecnología, con el fin de lograr la superación de brechas socioeconómicas.

- **Inclusión social.** Garantizar los derechos humanos de todos los ciudadanos, incluyendo a las poblaciones vulnerables como indígenas, afrodescendientes y LGBT+. Promover la igualdad de género y erradicar la violencia contra las mujeres.
- **Seguridad ciudadana.** Problemas de delincuencia y criminalidad, inseguridad ciudadana y articulación de las instituciones de seguridad, en tanto se visualiza la necesidad de mejorar la capacidad de las fuerzas de seguridad para combatir la delincuencia.

Dichos retos y desafíos se ven agravados, principalmente, por la competencia global y la necesidad de competir en mercados cada vez más abiertos y exigentes; la movilidad de capitales y personas (los flujos de inversión y migración pueden generar tanto oportunidades como desafíos), y los cambios tecnológicos y la transformación digital que plantean nuevos retos y oportunidades en todos los ámbitos de la sociedad.

Figura 1.

#### Principales Retos y Desafíos de las Administraciones Públicas Contemporáneas



Fuente: Diseño propio.

Como ya se ha evidenciado en varios estudios, como el de la OCDE, citado anteriormente, es claro que enfrentar esta clase de desafíos requiere de Estados fuertes y de aparatos gubernamentales y administraciones públicas con capacidades para adoptar estrategias integrales que combinen políticas públicas, inversión en educación y desarrollo humano, fortalecimiento institucional y cooperación internacional; en otras palabras, Estados con capacidades para la formulación e

implementación de políticas alternativas de desarrollo que se correspondan con la complejidad de las regiones y territorios y, en particular para el caso colombiano, de los municipios de quinta y sexta categoría. En estos procesos la innovación pública es central en tanto incorpora tecnologías y metodologías participativas que satisfacen de manera más efectiva las demandas de la comunidad, además de promover valores como la transparencia, la responsabilidad, la confianza de los ciudadanos y el fomento de una gobernanza más inclusiva y cooperativa.

En materia del desafío de desigualdad social y económica, la innovación pública en una entidad territorial puede ayudar a abordar sus problemas mediante el fomento a la participación de los diversos grupos poblacionales para incluir sus percepciones en los procesos de toma de decisiones, o en el desarrollo de soluciones locales que permitan la implementación de programas y servicios que logren atender las especificidades y desafíos propios de cada grupo en su respectivo territorio.

En cuanto al desafío de conflicto armado y posconflicto, una entidad territorial puede utilizar metodologías de innovación pública para tratar problemas a través de la puesta en marcha de estrategias participativas que incluyan a la comunidad en la construcción de la paz y la reconciliación, lo cual abarca desde la formulación hasta la evaluación de programas sociales que promuevan la inclusión y la comprensión entre diversos grupos, además de la generación de plataformas digitales para la mediación y la solución de disputas. Además, al dar prioridad a proyectos de desarrollo socioeconómico que respondan a las necesidades de las comunidades impactadas, se pueden crear oportunidades laborales y educativas que favorezcan la estabilidad y la unidad social. Igualmente, el trabajo conjunto con entidades locales y ONG para proporcionar servicios de asistencia psicológica y rehabilitación puede simplificar el proceso de recuperación y reinserción, generando un ambiente favorable para la paz sostenible.

Sobre los desafíos referentes a la crisis climática y de medio ambiente, la innovación pública le posibilita a una entidad territorial la puesta en marcha de políticas y programas que incorporen la sostenibilidad en la organización territorial mediante la identificación de proyectos y líneas de acción más pertinentes: energía renovable, movilidad sustentable, administración de desechos y agricultura sustentable entre agricultores locales, por mencionar algunas. Por otra parte, el uso de tecnología de punta, como sensores ambientales y plataformas de datos abiertos, puede simplificar la supervisión de la calidad de los diferentes recursos como el agua o el aire, posibilitando una reacción más rápida ante emergencias medioambientales.

Por otra parte, es indudable la contribución de la innovación pública para resolver problemas de gobernanza y corrupción al promover la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Las entidades territoriales pueden facilitar el acceso a la información pública mediante tecnologías digitales, que incluyen plataformas de datos abiertos, aplicaciones móviles, sistemas de denuncia y herramientas de gestión participativa que les otorgan a los ciudadanos de capacidad de monitoreo sobre el uso de los recursos y el desempeño del gobierno, sólo por mencionar algunos elementos.

En respuesta al desafío migratorio, se puede utilizar la innovación pública para gestionar la creación de plataformas digitales que fomenten la integración de migrantes, brindando acceso a servicios esenciales como la salud, la educación y el empleo. Estas herramientas pueden incluir aplicaciones para dispositivos móviles que informen sobre derechos, oportunidades y recursos disponibles, junto con sistemas de registro que permitan un seguimiento eficiente de las necesidades de

los migrantes. Además, se pueden implementar programas de capacitación y emprendimiento que fomenten la inclusión económica y social de los migrantes, y fomentar espacios de diálogo comunitario que impulsen la unidad social entre migrantes y residentes locales, promoviendo así una coexistencia armónica y el desarrollo territorial sostenible.

Por otra parte, la implementación de plataformas de respaldo para pequeñas y medianas empresas (PYMES) que brinden orientación, formación y acceso a financiación es un ejemplo de cómo la innovación pública puede ayudar a una entidad territorial a incrementar su competitividad económica. La gestión de ecosistemas de emprendedores y la atracción de inversiones mediante la actualización de procedimientos administrativos y la simplificación de trámites contribuye a fortalecer el entramado empresarial local. Asimismo, la colaboración con instituciones educativas e investigativas puede promover la formación de profesionales competentes y la aplicación de tecnologías avanzadas.

La gestión de procesos de innovación pública puede serle de mucha utilidad a las entidades colombianas en temas de inclusión social, por ejemplo, el desarrollo de aplicaciones móviles y portales en línea que generen información constante y en tiempo real hace más robustos los vínculos con las comunidades en situación de desventaja al divulgar la oferta de recursos existentes en los diversos sectores de importancia para ellas: salud, educación, trabajo, etc. Otro ejemplo es la consolidación de espacios y prácticas de deliberación y colaboración entre diferentes actores sociales y comunitarios para la gestión de políticas públicas fundamentadas en datos que respondan a las demandas particulares de tales actores.

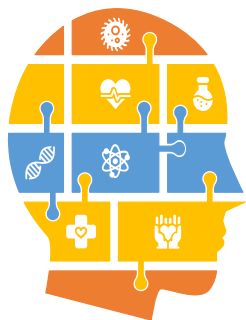
Finalmente, la puesta en marcha de la innovación pública puede apoyar a las entidades territoriales en el país a resolver problemas de seguridad ciudadana mediante la aplicación de tecnologías de información y comunicación que fomenten la colaboración entre las diversas autoridades y la comunidad, lo cual incluye el desarrollo de plataformas digitales para comunicar eventos en tiempo real, así como aplicaciones para dispositivos móviles que permitan a los ciudadanos acceder a información sobre seguridad, servicios de emergencia y prevención del delito.

En concordancia con lo anterior, esta cartilla se ofrece como una herramienta para comprender mejor los retos y desafíos y una ruta sobre cómo buscar soluciones colaborativas, integradoras y especialmente innovadoras de acuerdo con las particularidades de la diversidad de entes territoriales en el país. No se estructura como un recetario que haya que seguir al pie de la letra, pues el éxito de toda innovación depende de que se comprendan las diversas características y contextos en los cuales se implementa para atender a cada problema público en específico; por ejemplo, la protección de los ecosistemas naturales en un contexto que requiere máxima responsabilidad de las instituciones y de la sociedad no puede atenderse del mismo modo en Guapi, Cauca, que, en Achí, Bolívar, y mucho menos puede ser determinada desde Bogotá. Es obvio que las respuestas deben surgir de la iniciativa del Estado y de las comunidades, vinculando al sector privado de manera que se construyan respuestas que comprendan la complejidad del territorio con la confluencia de todos los actores.

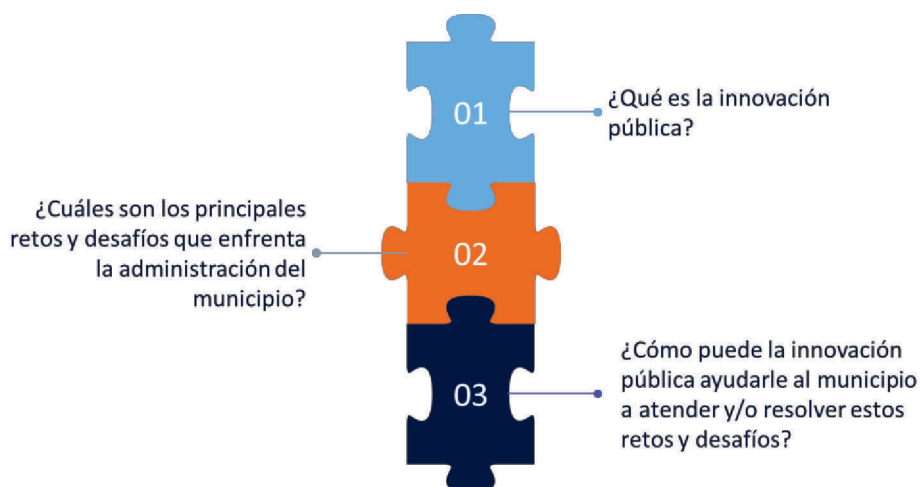
Es por esta razón que la innovación pública surge como una herramienta poderosa desde la cual los entes territoriales puedan abordar problemáticas y construir soluciones integradoras de largo alcance, en virtud de la versatilidad y la posibilidad de implementar diversas metodologías que permitan aprovechar de la manera más acertada posible las capacidades institucionales y las propuestas que surjan desde las comunidades, rasgos característicos de la innovación pública.

## Momento Taller. Capítulo 2.

Juana es la alcaldesa del municipio de Guagundí, y se ha puesto como meta de su gestión que los empleados de su entidad conozcan y apropien elementos de la innovación pública y los relacionen con retos o desafíos que se presentan en el territorio. Por tal motivo, ha organizado una prueba que permita identificar el nivel de conocimientos previos que los funcionarios tienen con relación a estos temas de interés.



Dado que tú eres un miembro de la alcaldía de Guagundí, se te pide que contestes las siguientes tres preguntas, de acuerdo con lo que conoces de tema y tu experiencia en el municipio.



Comparte y discute tus respuestas con tus compañeros y colegas

## 3 MARCOS DE REFERENCIA DE LA INNOVACIÓN PÚBLICA

### 3.1 Marco Conceptual

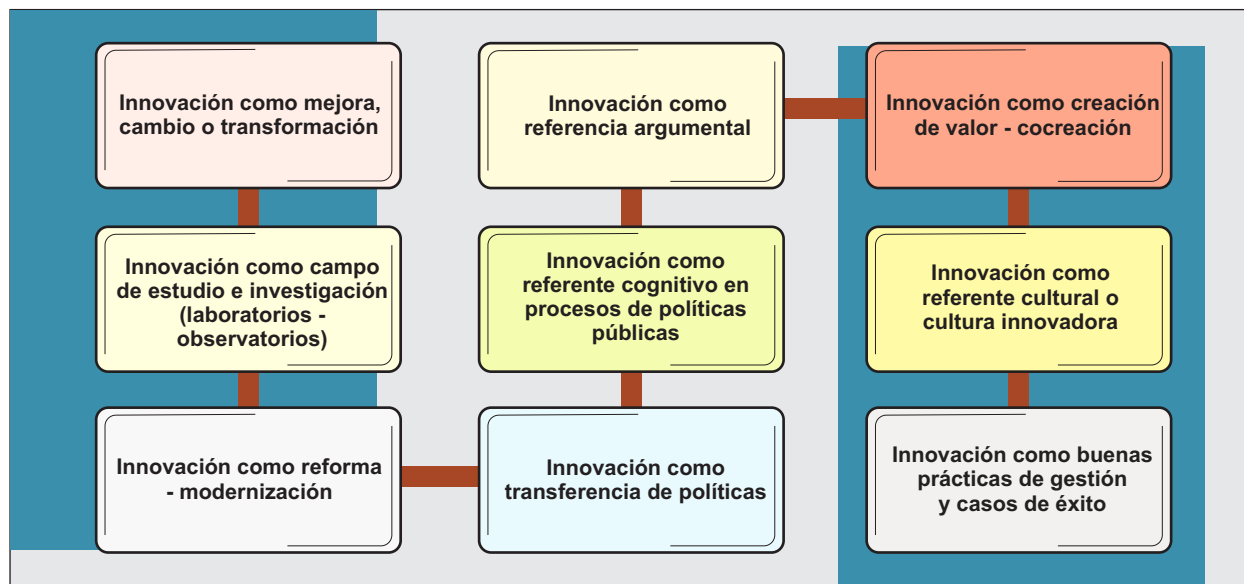
La innovación pública es un concepto en permanente evolución, con diversas definiciones, dependiendo del enfoque y el contexto desde el cual se desarrolle. No obstante, se puede afirmar que se relaciona con la capacidad del sector público para recrearse y transformarse en contextos complejos, con la participación de la sociedad civil y la vinculación del sector privado, para solucionar problemáticas que afectan a la sociedad (triple y cuádruple hélice). Es decir, su objetivo no es el Estado y sus instituciones, sino la respuesta ante los problemas o retos públicos y la mejora constante en la gestión de soluciones de forma integradora y colaborativa para beneficiar a la ciudadanía.

Asimismo, la innovación pública se conecta directamente con la perspectiva de generar valor público, en tanto sus metodologías e instrumentos están motivados por la búsqueda permanente de “una nueva forma de hacer las cosas” para poner las instituciones a tono con los cambios económicos, políticos y sociales que enfrenta día a día, buscando incrementar la confianza entre la ciudadanía y las instituciones.

Por tal motivo, como precisan Sánchez, Lasagna y Marcet (2013) “Si las administraciones no son capaces de desplegar modelos de innovación, corren el riesgo de no adecuarse a los cambios de contexto y quedar como organizaciones ineficientes a la hora de crear valor” (p. 23).

Figura 2.

### Principales Aproximaciones del Concepto de Innovación Pública



Fuente: Diseño propio.

Dentro de las diversas definiciones que existen acerca de la innovación pública podemos identificar una serie de conceptualizaciones que para los fines de este documento se consideran las más pertinentes:

Según la OCDE, la innovación pública trata de “encontrar nuevas o mejores formas de alcanzar metas públicas” (2017). Mulgan (2003) afirma que la innovación se entiende como “nuevas ideas que funcionan para la creación de valor público” (p.6).

También, “La innovación no es un fin en sí misma, sino que el fin es crear más valor público de un modo más eficiente” (Sánchez, 2013, p.24). Por otra parte, Martínez Navarro (2017) indica que:

(...) la innovación pública quiere decir ir más allá de lo gubernamental. Implica un compromiso cívico que se expresa en términos colaborativos entre ciudadanos, funcionarios públicos y sector privado, que apunta a producir cambios en valores, actitudes, procesos y liderazgos para la co-creación de decisiones y políticas públicas que logren el mejoramiento del aprovisionamiento de los servicios públicos (p.7).

Por otra parte, desde una óptica más institucional, el Departamento Nacional de Planeación —a través del Equipo de Innovación Pública— ha definido que la “innovación pública son los 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” (JEP, 2022, p. 14, nota 24, citando al DNP–EiP).

Más allá de resolver la complejidad conceptual de la innovación pública, es fundamental comprender la necesidad de adoptar metodologías, estrategias y movilizar acciones que permitan gestionar la innovación al interior de las entidades públicas, con una plena disposición al cambio y la transformación de las dinámicas institucionales que les permitan cumplir sus funciones de mejor manera y garantizar derechos generando valor público.

Esto requiere de cambios en la cultura de las instituciones y en la mentalidad de los empleados públicos para lograr que desde lo individual hasta lo colectivo se genere un punto de transformación, un punto de inflexión sistémico en el que se puede considerar la implantación de una cultura de innovación, es decir, capacidades para la innovación en el sector público (CAF, 2023).

En este sentido, la innovación implica cambios en el relacionamiento de los funcionarios públicos con las instituciones al interior del Estado mismo, como también del Estado con la sociedad civil y viceversa, puesto que la potencialidad de la innovación se encuentra fundamentalmente en el trabajo colaborativo que se desarrolla desde los distintos actores que convergen para la generación de valor público.

Generar valor público tiene que ver, en primera medida, con la comprensión de que el Estado, mediante sus bienes y sus servicios para la sociedad, en la perspectiva de garantizar sus derechos, crea valor, un valor diferente al valor que se genera exclusivamente desde el sector privado sobre el cual se obtiene una ganancia económica (Moore, 2005). La diferencia que destaca al valor público es que se constituye en valor para la sociedad, puesto que está concebido desde la acción pública centrada en las personas y su bienestar.

En un contexto donde un amplio segmento de la población mira con escepticismo la labor pública y desconfía de las instituciones en nuestro país, es fundamental que todo servidor público ponga en marcha un ejercicio innovador, articulado con la sociedad civil y el sector privado que permita superar concepciones que en muchos casos niegan o desconocen el compromiso del servidor público con la comunidad.

Esto hace del valor público no solo el valor generado por la gestión pública, sino el valor generado con la comunidad, para la comunidad, apropiado por la comunidad, teniendo al Estado, sus instituciones y sus políticas como un eje articulador de soluciones colectivas a problemas públicos.

De este modo, desde el punto de vista territorial, la innovación se convierte en una herramienta poderosa para la generación de soluciones a desafíos en materia de gestión, de políticas públicas y de participación social frente a desafíos de gran importancia, como por ejemplo la consolidación de la paz en los lugares más afectados por el conflicto armado o la centralidad que ocupan el agua y el medio ambiente en el marco de un ordenamiento territorial que proteja todas las formas de vida.

2 Más información en: Departamento Nacional de Planeación, DNP (2022) Innovación Pública. Disponible en: <https://2022.dnp.gov.co/programas/Grupo-Modernizacion-del-Estado/Paginas/Innovacion-Publica.aspx#:~:text=Innovaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20son%20los%20procesos,y%20una%20mayor%20satisfacci%C3%B3n%20ciudadana.>

## 3.2 Metodologías de Innovación

Las metodologías de innovación pública son un conjunto de herramientas y enfoques diseñados para abordar los desafíos complejos que enfrentan los gobiernos y las organizaciones públicas. Estas metodologías buscan generar soluciones creativas, eficientes y centradas en la ciudadanía y las personas para el mejoramiento de su calidad de vida. La importancia de las metodologías radica en cuatro elementos:

- **Orientación en el usuario:** permiten diseñar soluciones que realmente resuelven los problemas de las personas.
- **Agilidad:** facilitan la adaptación a los cambios y la entrega rápida de resultados.
- **Colaboración:** fomentan la participación de diferentes actores en el proceso de innovación.
- **Mejora continua:** promueven la búsqueda constante de mejoras y la optimización de los procesos.

Se puede citar como ejemplo de aplicación en Colombia el Centro de Innovación Pública Digital, que utiliza metodologías como Design Thinking y Co-creación para desarrollar soluciones digitales que mejoren la interacción entre el Estado y los ciudadanos. A continuación, se presentan algunas de las metodologías de innovación pública más utilizadas:

### 3.2.1 Pensamiento de diseño – Design Thinking

El pensamiento de diseño o Design Thinking es una metodología para proyectos de innovación, la cual se centra en el ser humano y sus necesidades, y con base en ello crea soluciones que sean de utilidad medible. La importancia de esta metodología radica en la importancia en torno a que las soluciones beneficien a las personas y sean efectivas. En el caso de las entidades territoriales, esta metodología se puede adaptar a proyectos centrados en el beneficio de las comunidades.

Su metodología se desarrolla en cinco fases de diseño que son: a) el empatizar con las necesidades y problemas de las personas o las comunidades; dentro de esta fase se aplican instrumentos de recolección de información tales como encuestas, entrevistas y encuentros, b) el definir objetivos claros y concretos de manera colaborativa, c) idear lluvia de ideas con el propósito de encontrar diferentes soluciones y establecer la más acertada, d) prototipar o crear primeras versiones para establecer su funcionamiento primario, e) probar con base en lo aprendido en la fase de prototipaje, para obtener el resultado o producto final.

Esta metodología, al estar enfocada en la creatividad, se utiliza para la creación de productos y servicios, así como para la generación de emprendimientos y experiencias de aprendizaje.

Es importante tener en cuenta que, para el éxito de los proyectos que utilizan esta metodología, es necesario tener un enfoque multidisciplinar en el cual los participantes de los talleres puedan brindar elementos de análisis diferentes que permitan contar con distintas miradas sobre un mismo reto o problemática.

Así mismo, la colaboración y la interacción entre las partes se debe dar durante todas las fases hasta la implementación final.

Palabras clave:

- Centrada en las personas y las comunidades
- Mapas de problemas y oportunidades
- Mapas mentales
- Wireframes o esquemas visuales
- Centrado en las personas

### 3.2.2 Metodologías Ágiles

Esta metodología de proyectos se centra en la colaboración continua entre usuarios para el desarrollo de productos y servicios. Hay que tener en cuenta que muchas de las metodologías de proyectos surgen del sector privado, por lo cual, en un principio, las metodologías ágiles se utilizaron para el desarrollo de productos de Software; no obstante, las metodologías evolucionaron para poder ser utilizadas en otro tipo de proyectos, como lo son los proyectos públicos.

Las metodologías ágiles se centran en una serie de desarrollos cortos por parte de los responsables de cada actividad. En ese sentido, un proyecto se divide en secciones cortas con una alta interacción entre los diferentes involucrados.

Al igual que en el pensamiento de diseño, se divide en fases, como son:

- Descubrir: en donde se identifican los problemas a soluciones y se establecen los requerimientos que tendrá la solución;
- Diseñar: en la cual se realiza el diseño del producto a través de desarrollos cortos y centrados;
- El desarrollo y testeo de las soluciones;
- La presentación a los usuarios finales para aprobación o ajuste.

Entre las metodologías ágiles se encuentran las metodologías Scrum, Lean o Lean Government.

Dentro de ellas se utilizan herramientas de seguimiento como el desarrollo diario y el desarrollo incremental, en donde durante las fases de desarrollo y testeo se establece de manera recurrente ¿qué se está haciendo?, ¿qué impedimentos se han encontrado?, ¿qué se puede mejorar?

La importancia de estas metodologías es que ofrecen soluciones concretas en un corto periodo de tiempo. No obstante, es importante contar con una estructura de trabajo en donde cada uno de los integrantes cuente con responsabilidades concretas y plazos establecidos, y en donde se retroalimente continuamente a los equipos de trabajo. Así mismo, si se aplica cada una de estas metodologías, es crucial la participación entre actores, dado que la identificación de los problemas o retos se debe establecer de manera clara, concertada y concreta.

Palabras clave

- Mejora continua
- Desarrollo incremental

- Sprints
- Equipos de desarrollo

### 3.2.3 Metodologías de Cocreación

La cocreación es el proceso en el cual diferentes actores colaboran de manera concertada para el desarrollo de soluciones. Dicha cocreación se puede encontrar en modelos de innovación pública tales como la Triple y Cuádruple Hélice. El primero, un enfoque de cocreación entre el Estado, el sector privado y la academia, el cual en su desarrollo se enfocó en procesos de desarrollo industrial y productivo; el segundo, además de incorporar a los actores anteriormente descritos, distingue a la ciudadanía o comunidades como actor primordial para el desarrollo.

La cocreación implica mayor legitimidad sobre las decisiones públicas al ser concertadas. Estas soluciones implican un mayor grado de efectividad al tener en cuenta las necesidades de las partes, la mejora en la prestación de servicios públicos y el fortalecimiento democrático. La importancia de la cocreación radica en el reconocimiento de actores intervinientes. Para ello, es necesario identificar retos y los actores que son directamente afectados de una u otra manera.

La cocreación se desarrolla a través de las siguientes fases: a) identificación de los problemas, b) la definición de los participantes y diversos grupos de interés, c) el diseño de las actividades a través de herramientas como encuestas, talleres, grupos focales; d) la implementación de la solución, e) la evaluación del impacto generado y la recopilación de lecciones aprendidas.

Para la cocreación se requiere un facilitador que acompañe cada una de las fases del proceso. Así mismo, es importante que la participación no sea solo un mecanismo de cumplimiento de la norma, sino que se transforme y genere sinergias, dado que es crucial que a través de esta participación se generen ideas y se identifiquen los aspectos centrales de las soluciones a desarrollar.

#### Palabras clave

- Presupuestos participativos
- Hackatones
- Legitimidad
- Modelo de Cuádruple Hélice

Teniendo en cuenta las metodologías descritas, y que se convierten en un insumo importante a la hora de desarrollar proyectos de innovación territorial, es importante aclarar que hay muchos mecanismos y herramientas para la participación ciudadana. Esto teniendo en cuenta que la innovación, como mecanismo para la generación de valor público, tiene como propósito mejorar la calidad de vida de los habitantes de las comunidades y la prestación de servicios de forma más eficaz.

A continuación, encontrarás algunas de las herramientas más utilizadas para la participación ciudadana:

- Encuestas estructuradas o semi estructuradas
- Grupos focales
- Talleres participativos
- Etnografía

### 3.3 Marco Normativo

Colombia cuenta con un marco normativo en constante evolución para fomentar la innovación pública. A continuación, se destacan algunas de las principales leyes y decretos que regulan este campo:

Leyes:

- Ley 1286 de 2009: Esta ley transforma Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, contemplado por el Decreto 1767 de 1990 y crea el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), con el objetivo de fortalecer la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en Colombia. Asimismo, crea el Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Francisco José de Caldas (FFJC), con el propósito de apoyar proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en todo el país.
- Ley 2162 de 2021: Esta norma crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el cual tendrá a cargo orientar la creación de espacios y mecanismos para fomentar la coordinación, fortalecimiento, articulación y mutua cooperación de las entidades que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI).
- Ley 2069 de 2020: Esta ley promueve la inversión pública en innovación, así como los laboratorios de innovación pública para mejorar los servicios del Estado y fomentar la modernización de las instituciones.

Decretos:

- Decreto 1666 de 2021: Este decreto modifica el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación - SNCTI, estableciendo el modelo de gobernanza y las nuevas instancias del sistema.

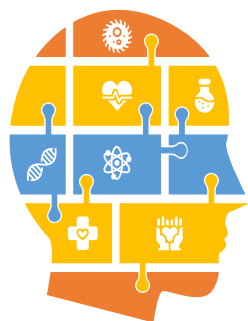
Además de estas leyes y decretos, existen otros instrumentos normativos relevantes para la innovación pública en Colombia, como:

- Políticas públicas: El gobierno colombiano ha implementado diversas políticas públicas para fomentar la innovación, como la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y la Política Nacional de Emprendimiento.
- Acuerdos internacionales: Colombia ha suscrito acuerdos internacionales para promover la cooperación en ciencia, tecnología e innovación con otros países.
- Normas técnicas: Existen normas técnicas colombianas (NTC) que establecen requisitos y criterios para la innovación en diferentes sectores.
- CONPES 3582 de 2009 Política Nacional De Ciencia, Tecnología e Innovación.
- CONPES 4144 de 2025: La hoja de ruta de Colombia en Inteligencia Artificial para los retos actuales y la transformación futura

- Resolución 1452 de 2024, por la cual se adoptan las Políticas de Investigación e Innovación Orientadas por Misiones (PIIOM).
- Resolución No. 1473 de 2016 - Política de Actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

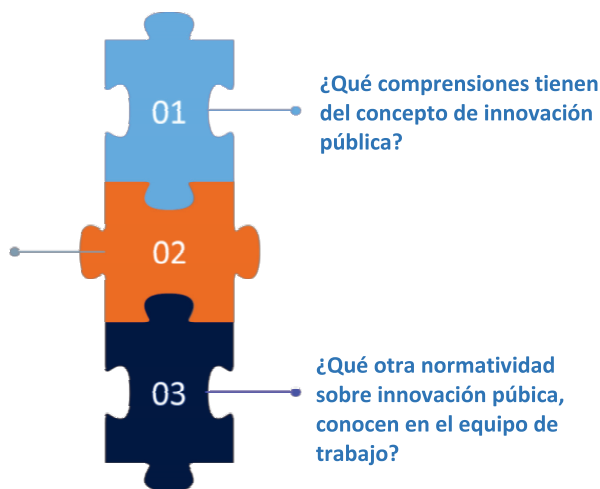
Es importante destacar que el marco normativo de la innovación pública en Colombia está en constante evolución, por lo que es recomendable consultar las fuentes oficiales para obtener información actualizada.

### Momento Taller. Capítulo 3.



Con el equipo de trabajo en tu entidad has podido identificar algunos de los principales retos y desafíos que enfrenta tu municipio y que es importante atender. En este sentido, aborda los siguientes interrogantes teniendo en cuenta lo aprendido en el capítulo.

¿Cuáles metodologías de innovación les permitirían abordar mejor el reto / desafío identificado, en aras de identificar soluciones?



Comparte y discute tus respuestas con tus compañeros y colegas.

## 4 EXPERIENCIAS EXITOSAS DE INNOVACIÓN EN COLOMBIA

Hacer innovación en Colombia no ha sido solo una práctica del sector privado; de hecho, en el sector público podemos encontrar varias experiencias de éxito que han posibilitado un mejoramiento de los procesos internos de las entidades públicas y un acercamiento a la ciudadanía a través de la prestación de diversos servicios.

A continuación, presentamos algunos de los mayores casos de éxito en el país, con el propósito de mostrar la importancia de generar procesos de innovación en las entidades:

#### 4.1 Plataforma Colombia Compra Eficiente

A través del Decreto Ley 4170 de 2011 se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. En dicha norma, se reconoce que la contratación pública es un asunto de carácter estratégico nacional, y que debe contar con una entidad rectora que sienta precedentes y políticas unificadas para las entidades públicas, monitoreando y evaluando el desempeño del sistema de contratación, con el propósito de que las compras públicas sean más transparentes, disminuyendo riesgos de pérdida de recursos y corrupción. Dicho sistema se desarrolló para modernizar los procesos de contratación pública y hacerlos más transparentes, eficientes y competitivos en el país.

Con el propósito de contar con una plataforma de contratación pública para todas las entidades nacionales y territoriales, se realizaron proyectos que tuvieron en cuenta: 1) una fase de diagnóstico y planificación, 2) el diseño de una plataforma que centralizara la información, la cual fuese accesible para los diferentes usuarios, 3) un enfoque de implementación tecnológica que robusteciera los procesos internos de cara al usuario de la plataforma, y capacitaciones periódicas a los funcionarios públicos y proveedores para poder afianzar el uso de la plataforma entre los diferentes usuarios.

Con el propósito de alinear la plataforma SECOP con las políticas en materia de contratación pública de carácter nacional y los objetivos de los diferentes planes de desarrollo nacionales, durante su etapa de planeación e implementación, Colombia Compra Eficiente realizó alianzas y colaboraciones con entidades como el Departamento Nacional de Planeación DNP y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. Así mismo, a nivel internacional, para contar con un mayor apoyo técnico y financiero, así como alinear las políticas de contratación con otros países de la región, la entidad se asoció con entidades tales como el Banco Interamericano de Desarrollo BID, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

De este proceso surgió la plataforma SECOP I y posteriormente SECOP II, las cuales permiten contar con un sistema unificado de compras públicas.

Claves de Innovación: El caso de Colombia Eficiente refleja una necesidad del Estado Colombiano para estandarizar sus procesos de contratación. Crear una entidad pública que se hiciese cargo de dicho desafío implicaba contar con información sobre la situación actual del país en materia de contratación, finanzas y administración del riesgo, para desarrollar un modelo de gobernanza en el cual las líneas metodológicas, técnicas y jurídicas se armonizaran para dar paso a un modelo destinado al desarrollo económico, una mayor especialización de las oficinas de contratación de las entidades y una optimización del modelo de operación. Dicho modelo, en ese sentido, permitirá crear sinergia entre Colombia Compra Eficiente y las diferentes entidades públicas.

Así las cosas, podemos identificar las siguientes claves de innovación:

- Todos los procesos de contratación se volvieron digitales, facilitando los flujos de aprobación de los procesos, e incorporando nuevas tecnologías para la gestión de la información. Así mismo, se buscó combatir la cultura del papel en las entidades.
- Se realizaron alianzas y convenios con entidades nacionales e internacionales para contar con recursos presupuestales, conocimientos y buenas prácticas en materia de contratación pública.

- La plataforma SECOP se desarrolló teniendo en cuenta el papel de los diversos proveedores de productos y servicios, promoviendo la competencia de oferentes, especialmente de pequeñas y medianas empresas.
- La documentación de los procesos de contratación puede ser consultada por la ciudadanía, lo que posibilita una mayor transparencia y confianza, disminuyendo los riesgos de corrupción.

El caso de Colombia Compra Eficiente nos permite ver cómo la innovación pública puede propiciar espacios de transparencia de cara a la ciudadanía, a la vez que mejora la gestión de las entidades públicas al estandarizar la manera como se realizan compras públicas.

En ese sentido, es importante destacar dentro de este ejemplo que innovar desde un mandato, como lo es la puesta en marcha de una ley, implica la asociación con diversas entidades que nos permitan ampliar el conocimiento de cara al desafío, pero también contar con los recursos presupuestales, técnicos y humanos para la puesta en marcha de un proyecto de cobertura nacional y territorial.

#### 4.2 Manzanas del Cuidado

Las manzanas del cuidado son áreas de la ciudad de Bogotá en donde se concentra una infraestructura destinada a ofrecer servicios de manera rápida y próxima a las cuidadoras y sus familias.

Dichos espacios están destinados a las mujeres en general, especialmente aquellas que tienen una figura de cuidado dentro de sus núcleos familiares, para que puedan contar con un lugar para su propio desarrollo que les permita cumplir sus sueños a la vez que interactúan con otras mujeres. Mientras ellas realizan diferentes actividades, en las Manzanas del Cuidado se cuida a sus familias.

Así las cosas, son espacios para mujeres y cuidadoras, para niños y niñas, para adultos mayores y para personas con algún tipo de discapacidad. En estos lugares se concentra una oferta de servicios tales como asesoría jurídica y psicológica, capacitación, recreación, ferias de empleo, y lavanderías comunitarias, entre otros.

Las Manzanas del Cuidado surgen como respuesta al reconocimiento que se le da a las mujeres cuidadoras, las cuales históricamente fueron una población que al no generar ingresos monetarios, no era tenida en cuenta en la planeación e implementación de políticas públicas.

En ese sentido, a través del Plan Distrital de Desarrollo de Bogotá 2020 - 2024 se crea el Sistema Distrital de Cuidado, en el cual se buscaba reconocer, distribuir y reducir la carga de aquellos empleos no remunerados, proporcionando un abanico de servicios a las cuidadoras.

Para desarrollar este programa, se tuvieron en cuenta las siguientes fases: 1) diagnóstico de la situación y participación de la sociedad civil, 2) definición de los servicios y criterios de asistencia, 3) escogencia de las zonas de la ciudad con mayor proporción de vulnerabilidades sociales, 4) diseño de los espacios y la infraestructura; la articulación de los diferentes servicios a prestar con las entidades del distrito, y un modelo administrativo para que el programa perdurase en el tiempo.

Figura 3.

## Publicidad Manzanas del Cuidado



Fuente: Castiblanco Herrera, C. 2023<sup>3</sup>.

**Claves de innovación:** Las Manzanas del Cuidado son una iniciativa cuyo núcleo central es la ciudadanía. En ese sentido, era fundamental que la población beneficiada hiciese parte de todas las fases del proceso y pudiese acceder de forma ágil, rápida y oportuna a la oferta de servicios.

Teniendo en cuenta la complejidad que implica ofrecer diversos servicios en un mismo espacio, dicho proyecto requirió una articulación constante de los diferentes sectores de la administración como el sector salud, educación, movilidad, recreación y de seguridad.

Así las cosas, en este ejemplo, el actor clave de la estrategia no fue el sector público, sino la ciudadanía, propiciando que los servicios a prestar fueran concertados y respondieran a las necesidades de la sociedad civil. Así mismo, se incorporó una nueva dimensión, como lo es el cuidado a los ejes de planificación urbana, posibilitando en últimas un fortalecimiento del tejido social y una reducción de la desigualdad de género en Bogotá.

Podemos resaltar también los siguientes aspectos:

- Se utilizó infraestructura ya instalada, como colegios y centros comunitarios, para hacer más viable la estrategia. Así mismo, se incorporó otra infraestructura reciente como los Centros Felicidad.
- Dentro del diagnóstico se identificó –a través de encuestas, encuentros comunitarios y SISBÉN– la población a atender.
- Se diseñaron rutas de atención para que las cuidadoras pudiesen acceder a los servicios sin ninguna restricción.

<sup>3</sup> Disponible en: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/mujer/que-son-servicios-gratuitos-para-mujeres-y-mas-sobre-manzanas-cuidado>

- La política se desarrolló teniendo en cuenta un enfoque de género.
- El programa permite ser replicable en su metodología a otras ciudades. En la ciudad de Cali, el modelo fue replicado a través de la iniciativa “CuidArte” en la Comuna 15 de la ciudad.

El Sistema de Cuidado de Bogotá y su principal forma de operación –Las Manzanas del Cuidado– obtuvieron en el año 2023 el Premio Internacional de Innovación Urbana de Guangzhou, en el cual se premió la innovación, constancia, replicabilidad y sintonía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.[1]

### 4.3 Sistema de Gestión Social Integral del Valle del Cauca

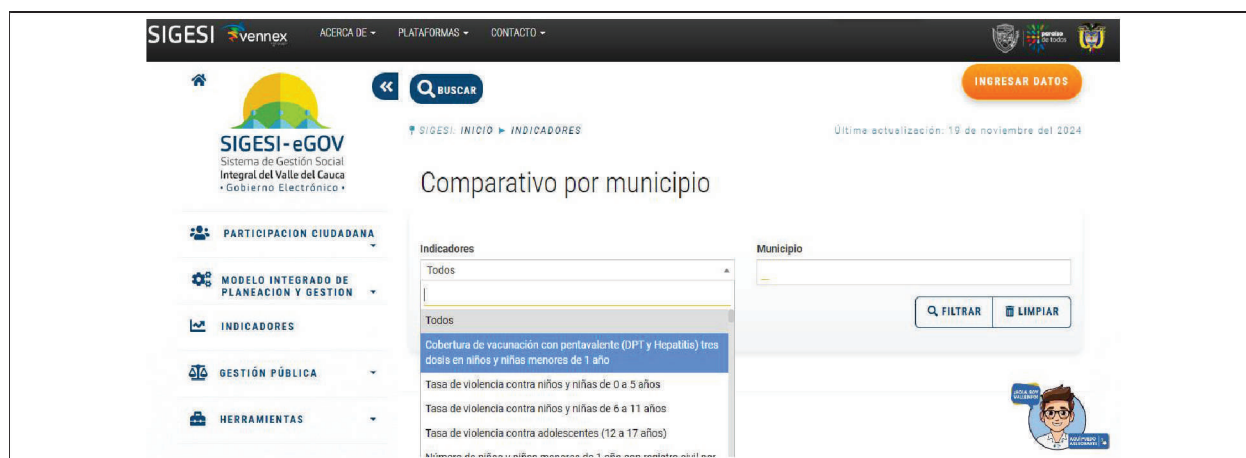
El SIGESI-eGov es una herramienta de gobernanza destinada a mejorar las operaciones organizacionales y la administración de información de población beneficiaria de programas, planes y proyectos sociales desde un enfoque de derechos diferencial de gestión pública dentro del departamento del Valle del Cauca, el cual tuvo en cuenta un modelo de Cuádruple Hélice, que integra la academia, los sectores público y privado, y la sociedad civil.

En dicho modelo se crea un ecosistema de información pública que integra tecnologías de la información y las comunicaciones TIC, propiciando una mayor eficiencia en los procesos de la gobernación, al mismo tiempo que desarrollaba espacios de participación ciudadana para la toma de decisiones sobre los programas sociales que se implementarían en el futuro.

SIGESI-eGov se constituye entonces como una plataforma en la cual se hace monitoreo al desarrollo y ejecución de políticas públicas de la gobernación, gestionando la información resultante de manera organizada, didáctica y accesible a través de su página web, permitiendo que las diferentes entidades públicas del departamento trabajaran de forma más coordinada y que la relación con la ciudadanía se desarrollara de una manera más ágil y transparente.

Figura 4.

Interfaz plataforma SIGESI-eGov



Fuente: Secretaría de Desarrollo Social y Participación - Gobernación del Valle del Cauca <sup>4</sup>

Claves de innovación: SIGESI es una plataforma dentro de cuyo desarrollo interactuaron diferentes actores. Esto es esencial dado que la información que se trabaja en la herramienta no viene de un solo punto específico, sino que es el trabajo centralizado de la academia, laboratorios, observatorios y diversas entidades públicas y privadas, lo que permite su contraste.

La información se convierte en un activo indispensable si la misma tiene un grado de confiabilidad, y más de cara a la ciudadanía, la cual puede consultar datos de relevancia para exigir la garantía de sus derechos fundamentales, económicos, culturales, políticos y ambientales [2]. En ese sentido, el sistema tiene en cuenta diferentes herramientas de gestión pública que buscan cumplir los mandatos constitucionales del Estado desde un enfoque de garantía derechos.

Podemos resaltar también los siguientes aspectos:

- La plataforma genera herramientas a la ciudadanía para tener una interlocución más efectiva con las instancias públicas de cara a su control.
- Cuenta con un enfoque basado en resultados, lo que permite conocer líneas base para el desarrollo de políticas públicas, y también líneas de culminación para procesos de evaluación.
- Se desarrolló teniendo en cuenta rutas y puntos de control de la información, para que la misma sea pertinente y confiable.
- Es un sistema dinámico, que incorpora nuevas tecnologías e información para no quedar obsoleto con el paso del tiempo.

Una de las claves en el funcionamiento de la plataforma SIGESI es la de no generar choques de funciones con las entidades municipales del departamento. En ese sentido, se constituye como un activo de información para la generación de políticas públicas en dichos entes.

Este caso exitoso de innovación departamental permite considerar la información pública como un activo esencial para la planificación de políticas públicas. Igualmente, esta información debe tener un carácter y un propósito para ser pertinente, por lo cual el enfoque utilizado fue el ciudadano.

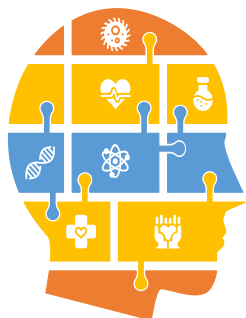
Características en común de las Iniciativas:

- a. **Enfoque en el ciudadano:** Todas estas iniciativas tienen como objetivo principal mejorar la vida de los ciudadanos, facilitando el acceso a servicios y simplificando trámites.
- b. **Uso de tecnologías digitales:** La tecnología juega un papel fundamental en la implementación de estas soluciones, permitiendo la automatización de procesos, la integración de datos y la interacción con los ciudadanos.
- c. **Colaboración entre el sector público y privado:** La mayoría de estas iniciativas son el resultado de la colaboración entre el sector público y empresas privadas, lo que permite aprovechar el conocimiento y la experiencia de ambos sectores.

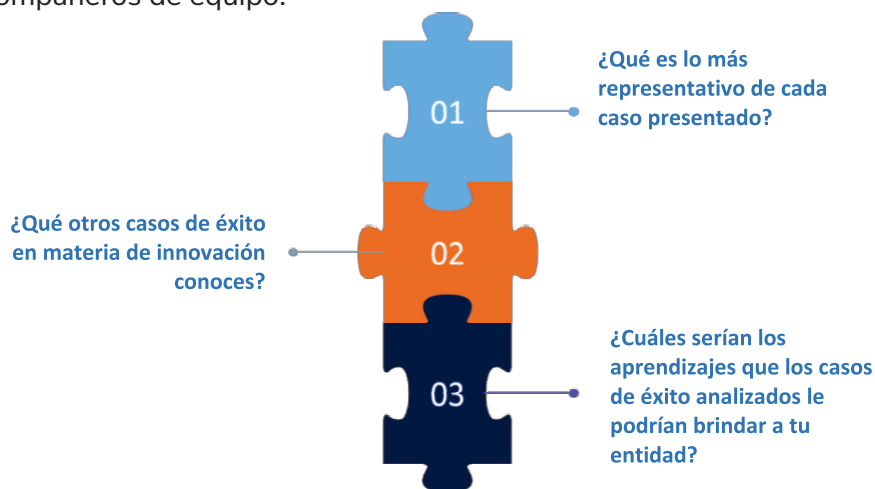
<sup>4</sup> Disponible en: <https://sigesi.valledelcauca.gov.co/tablero-control-municipios>

- d. **Orientación a resultados:** Estas iniciativas se caracterizan por tener objetivos claros y medibles, lo que permite evaluar su impacto y realizar ajustes si es necesario.

#### Momento Taller. Capítulo 4.



Una vez hayas leído los contenidos del capítulo cuatro, reflexiona y debate con tus compañeros de equipo:



Comparte y discute tus respuestas con tus compañeros y colegas.

Ahora pasaremos al capítulo final de esta guía, que busca proponerte una ruta metodológica para que desarrolles procesos de innovación en tu entidad. Léela con atención y si necesitas repasarla varias veces, adelante, lo importante es que comprendas y apropiés sus contenidos.

**¡Muchos éxitos!**

## 5 ETAPAS DEL PROCESO DE INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Los proyectos de innovación cuentan con una serie de etapas las cuales están mediadas por un ciclo de desarrollo que busca transformar ideas simples en soluciones complejas, materializándolas en servicios, productos o procesos nuevos o mejorados que permitan generar valor público.

Dentro del sector público y su contexto específico, es imprescindible que dichas soluciones generen valor público, dado que muchos de los proyectos de innovación van dirigidos a transformar la relación con la ciudadanía. En ese sentido, es pertinente tener en cuenta el triángulo estratégico que propone Moore (1995, p. 71) en donde establece una relación virtuosa entre la legitimidad estatal, la capacidad operativa y los resultados sociales para la generación de valor público.

de Moore (1995) el cual establece que es “el conjunto de beneficios que una organización pública crea para la sociedad, de manera que sea legítimo, sostenible y producido con la capacidad operativa existente, integrando resultados, legitimidad ciudadana y viabilidad institucional.”

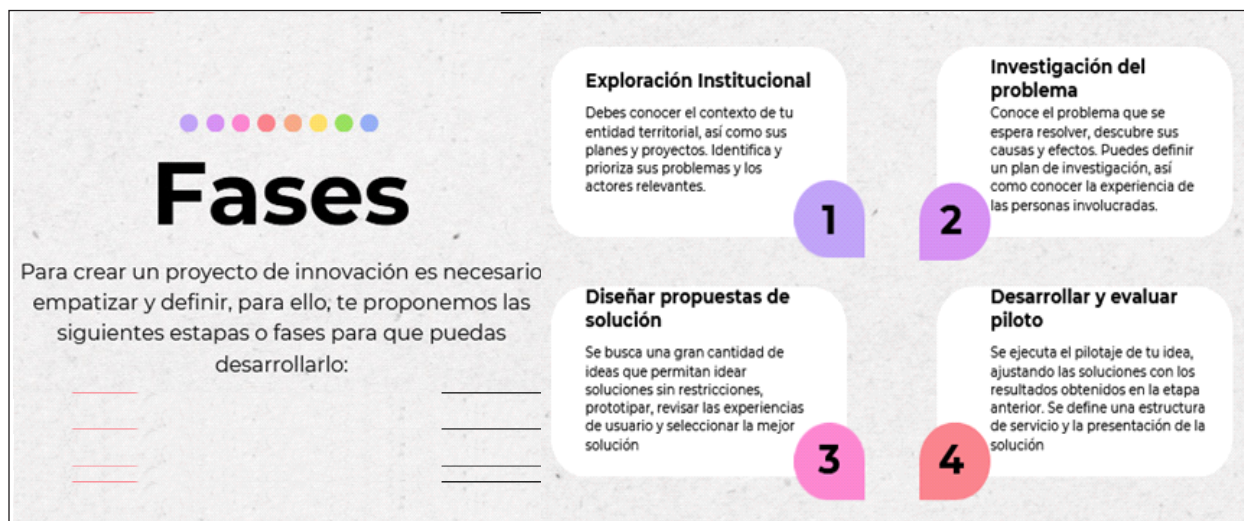
Es preciso también tener en cuenta que antes de iniciar un proyecto con metodologías de innovación en una entidad pública, es importante delimitar sus objetivos, el alcance (tamaño), qué objetivos y beneficiarios puede llegar a tener el proyecto si se llevase a cabo, y un marco de acciones que no se encuentren en contravía de las políticas institucionales estratégicas. Asimismo, se necesita contar con el aval de la autoridad competente de la entidad y asegurar un presupuesto para su desarrollo, pilotaje e implementación.

Estas condiciones son importantes, dado que los proyectos de innovación requieren un respaldo concreto de la alta dirección para contar con mayores posibilidades de éxito, y más si este proyecto responde a la resolución de un reto público para la entidad territorial en este caso.

Para iniciar, sintetizaremos las partes de un proyecto de innovación pública de la siguiente manera:

Figura 5.

#### Etapas de un proceso de innovación pública



Fuente: elaboración propia con base en la metodología ágil del laboratorio de gobierno de Chile.

Enlace: <https://www.lab.gob.cl/consultoria-agil/metodologia>

En la Figura 5 se ilustran de forma esquemática los pasos para realizar un proceso de innovación pública completo. Recuerda que esto es una de muchas metodologías que existen.

A continuación, se describen en detalle las etapas propuestas, junto con sus actividades y herramientas principales, manteniendo un enfoque académico y práctico para su aplicación en entidades públicas.

## 5.1. Exploración institucional

En la primera etapa se recomienda que la organización pública identifique la documentación referente a sus planes estratégicos y políticas institucionales, dado que las diferentes ideas y posteriores proyectos deben estar alineados estrechamente con la razón de ser de la misionalidad de la entidad territorial.

Así las cosas, es necesario identificar un problema u oportunidad inicial de innovación y establecer los roles y compromisos del equipo de trabajo o dependencia que llevará a cabo el proyecto. En otras palabras, podemos verlo de la siguiente manera:

- ¿Qué queremos innovar?
- ¿Para qué queremos innovar?
- ¿Qué recursos tenemos para nuestro proyecto?
- ¿Qué partes de la organización, teniendo en cuenta sus funciones, deberían ser parte del proyecto directa o indirectamente?

Normalmente, muchos proyectos de innovación pueden responder a nivel territorial a políticas nacionales. En ese sentido, se recomienda adicionalmente revisar las diferentes leyes y políticas en materia de innovación pública, como por ejemplo el CONPES 4144 de 2025, que establece la política Nacional de Inteligencia Artificial, o el CONPES 3582 de 2009 Política Nacional De Ciencia, Tecnología e Innovación.

Así mismo, el Departamento Nacional de Planeación se encuentra trabajando en un ecosistema nacional de innovación con el cual las entidades territoriales puedan apalancar sus proyectos con una mayor articulación institucional, razón por la cual es importante que la entidad territorial haga un recuento normativo para poder establecer un panorama específico sobre las delimitaciones del proyecto.

Teniendo en cuenta lo anterior, empezaremos con:

### 5.1.1 Identificar el problema u oportunidad para innovar:

Para comenzar, se recomienda realizar sesiones de trabajo con personal de distintos niveles de la entidad pública u organización (directivos, jefes de área, funcionarios y demás servidores públicos involucrados en la operación) con el propósito de revisar la evidencia disponible en documentación oficial sobre el desempeño institucional y sus lineamientos estratégicos. A partir de esta revisión se pueden detectar posibles problemas o áreas de oportunidad para innovar, apoyándose en fuentes institucionales tales como:

- Planes Estratégicos Institucionales (PEI)
- Planes de Acción institucional
- Resultados del FURAG (Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión) – Tener en cuenta los resultados de las últimas vigencias para evidenciar el desarrollo institucional, en particular la dimensión referente a la gestión del conocimiento
- Indicadores de desempeño institucional
- Estadísticas del sistema de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias (PQRS) de la entidad
- Encuestas de satisfacción a usuarios o grupos de interés

- Sistema Único de Información de Trámites (SUIT)
- Mediciones de clima laboral, entre otros

Así mismo, tener en cuenta aspectos normativos tales como:

- Plan Nacional de Desarrollo
- Plan de Desarrollo Municipal
- Plan de Ordenamiento Territorial
- Ley 1886 de 2009 “Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología”
- CONPES 4144 de 2025. Política Nacional de Inteligencia Artificial

Del análisis que se realice, posiblemente surjan varias problemáticas dentro la entidad que al ser identificadas pueden solucionarse con proyectos de innovación o arquitectura empresarial. Es necesario priorizar según criterios relevantes para la entidad, por ejemplo: la factibilidad de ejecutar el proyecto en un plazo determinado (considerando los recursos humanos, técnicos y financieros disponibles), el impacto esperado en la ciudadanía usuaria, la alineación con la estrategia institucional y la madurez que se cuenta para llevarlo a cabo.

Cuando se definan aquellas problemáticas, se puede desarrollar una matriz de priorización de problemas para tener mayor control visual y esquemático de la información:

Figura 6.

Matriz de priorización de problemas

CRITERIO / PROBLEMAS	MAGNITUD	GRAVEDAD	CAPACIDAD INSTITUCIONAL	BENEFICIO
Problema 1				
Problema 2				
Problema 3				
Problema 4				

Fuente: Elaboración propia a partir de Herramienta de matriz de priorización de problemas. Agencia de Calidad de Educación. Gobierno de Chile. Enlace: [diagnosticointegral.agenciaeducacion.cl](http://diagnosticointegral.agenciaeducacion.cl)

La matriz que utilizaremos es una de tantas que se pueden utilizar para ponderar los problemas institucionales. No obstante, en esta identificación de problemáticas normalmente se tienen unas

en mente, las cuales esperamos resolver. Se recomienda no hacerlo de manera individual, sino en grupos de trabajo, para que una multiplicidad de personas nos permita conocer zonas ciegas e identificar prejuicios propios.

En esta matriz utilizaremos cuatro criterios de medición, los cuales entendemos de la siguiente manera:

- **Magnitud del problema:** ¿A cuántas personas afecta el problema? ¿Cuántos actores internos y externos pueden estar involucrados? Puedes utilizar una ponderación de 1 a 5.
- **Gravedad:** ¿Cuál es la intensidad del daño que genera el problema? Puedes utilizar una ponderación de 1 a 5, en donde 1 sea nada grave, y 5 muy grave.
- **Capacidad institucional:** ¿la entidad puede hacerse cargo del problema con sus recursos actuales o futuros?
- **Beneficio:** ¿Cuáles son los beneficios esperados con el proyecto? ¿el costo beneficio del proyecto es positivo?

Se recomienda que sobre cada una de las dimensiones generes un valor número, con una escala que puede variar entre 1 a 3 o 1 a 5. Con base en esta escala se puede dar una valoración numérica final.

Tras priorizar, se debe formular claramente el problema u oportunidad seleccionada, indicando por qué es relevante para la institución y para sus usuarios o público objetivo. Una herramienta útil es redactar una ficha descriptiva de la temática priorizada (ver Figura 8), donde se detalle la situación identificada, su importancia y el alcance esperado al abordarla. Esta herramienta es homóloga al árbol de problemas y objetivos que se utiliza en la formulación de proyectos de desarrollo.

Figura 7.

Ficha descriptiva del problema o reto

El diagrama muestra una interfaz de usuario para una 'FICHA DESCRIPTIVA'. El formulario está dividido en secciones con los siguientes elementos:

- Título:** FICHA DESCRIPTIVA (con un botón de cerrar 'X' a la derecha).
- Campo de texto:** Nombre idea.
- Campo de texto:** Problema a resolver.
- Sección Descripción:** Un cuadro con el título 'Descripción' y un botón de cerrar 'X'.
- Sección Actores:** Un cuadro con el título 'Actores' y un botón de cerrar 'X'.
- Sección Alcance:** Un cuadro con el título 'Alcance' y un botón de cerrar 'X'.
- Sección Beneficios:** Un cuadro con el título 'Beneficios' y un botón de cerrar 'X'.

Fuente: Elaboración propia.

Existen muchas herramientas virtuales para poder generar gráficos que te permitan graficar la información del reto o problema.

En este apartado, te recomendamos las siguientes soluciones:



Cada uno de estos aplicativos nos permite contar con herramientas visuales desde el inicio al fin de un proyecto de innovación. En este apartado es importante establecer que la innovación no solo es tecnológica, sino que surge de identificar aspectos que nos pueden parecer lógicos, como el trabajo en equipo y la empatía entre las personas.

### **5.1.2 Establecer los roles y compromisos del equipo de trabajo:**

El siguiente paso es conformar un equipo multidisciplinario que llevará adelante el proyecto de innovación. Si bien es posible emprender proyectos de innovación de manera individual, se recomienda trabajar en equipo para conocer otros puntos de vista, aumentar la empatía y conocer puntos ciegos que puede que no hayamos tenido en cuenta. Trabajar en equipo, así mismo, propicia sinergias y creatividad entre los funcionarios de la entidad.

En lo posible, el equipo debe incluir personas de todas las áreas o dependencias relacionadas con el problema/oportunidad identificada – ya sean jefes, técnicos o funcionarios delegados– y, de ser posible, contar funcionarios que hayan tenido alguna experiencia en proyectos previos.

Para contar con una gobernanza clara sobre el proyecto y evitar la duplicidad de funciones, es necesario definir un líder desde el inicio, y los roles dentro del proyecto. El líder coordinará y articulará el trabajo, mientras que cada uno de los miembros tendrá tareas específicas que realizar.

Establecer estos compromisos desde el principio facilita la organización interna y el cumplimiento de las tareas en cada etapa del proyecto.

## **5.2 Descubrimiento**

En la etapa de descubrimiento se debe adoptar un enfoque metodológico de innovación, que te servirá como hoja de ruta para las siguientes etapas. Predominantemente se ha usado el pensamiento de diseño o Design Thinking para proyectos de innovación; no obstante, existen varias metodologías tales como:

- **Innovación abierta:** fomenta la colaboración interinstitucional y entre actores.

- **Lean Startup:** enfocada en reducir la incertidumbre sobre el producto o servicio final a través de ciclos rápidos de trabajo.
- **Pensamiento sistémico:** considera dentro de todo el proceso las interacciones entre actores.
- **Innovación frugal:** orientada a crear soluciones simples a problemas concretos, con un bajo costo, optimizando los recursos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se ahondará en el pensamiento de diseño sin dejar de lado la existencia de otras metodologías. Así las cosas, se reconocen como usuarios tanto la ciudadanía que interactúa con los servicios públicos (usuarios externos) como los servidores y las instituciones que los operan o soportan (usuarios internos), dado que ambos inciden en la configuración de la experiencia y en la factibilidad de cualquier cambio.

El propósito del descubrimiento es construir una comprensión profunda y verificable del problema u oportunidad priorizada dentro de su entorno sistémico: se debe caracterizar el contexto institucional de la entidad territorial para conocer sus alcances normativos, se mapean actores y flujos críticos, se identifican necesidades explícitas e implícitas, así como fricciones, barreras y expectativas, y se establecen criterios iniciales de valor público.

Este análisis permite definir con precisión “quién necesita qué, en qué condiciones y con qué restricciones”, y suministra insumos objetivos para orientar la formulación del reto de innovación y para anticipar cómo podrían reconfigurarse los puntos de contacto del servicio a fin de mejorar la experiencia y los resultados.

Para ello, esta etapa comprende varias actividades principales:

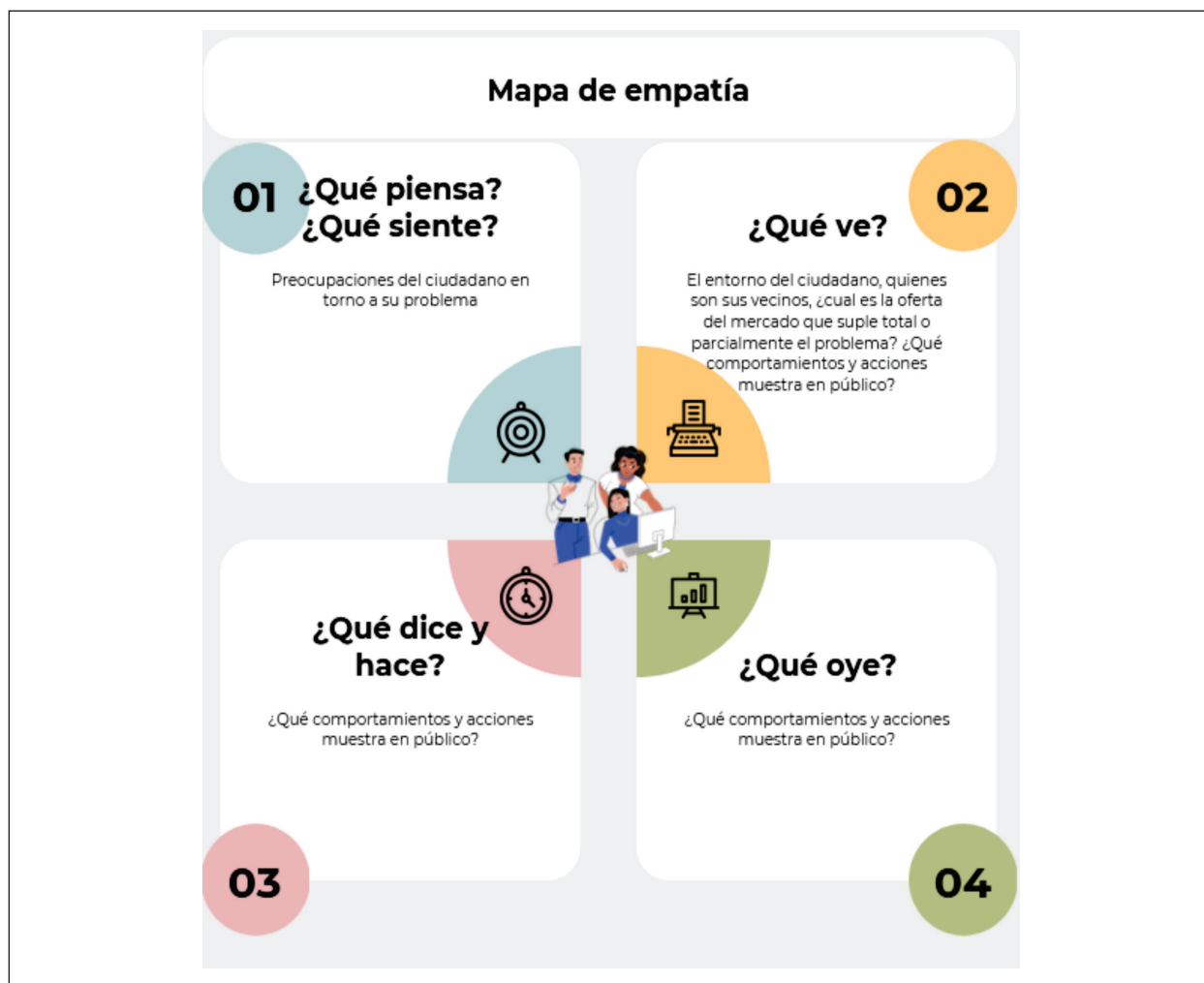
- **Análisis del contexto y documentación existente:** Inicialmente se explora y estudia la información secundaria disponible relacionada con el problema/oportunidad identificada. Esto puede incluir la consulta de publicaciones, investigaciones, informes de casos similares en otras entidades, e incluso antecedentes dentro de la misma entidad. Este análisis documental ayuda a contextualizar la situación, identificar cómo ha sido abordada previamente (si lo ha sido) y qué lecciones se pueden aprender de experiencias ajenas. Así se puede crear una línea base en torno a una problemática o reto que se quiera intervenir.
- **Mapeo de actores y usuarios clave:** En segundo lugar, se identifican los actores –personas, grupos e instituciones– que se relacionan directa o indirectamente con el problema u oportunidad. Se analiza la influencia de cada uno sobre la temática y las interacciones entre ellos, así como los alcances que podría llegar a tener una colaboración con ellos. Ejemplo de ello sería el caso de una alcaldía municipal con su gobernación correspondiente.
- **Beneficiarios o usuarios:** comprenden los usuarios externos, que serían los destinatarios finales que utilizan o se benefician del servicio, y los usuarios internos, que son los servidores públicos dentro de la institución que participan en la prestación del servicio. Además, conviene clasificar a los usuarios según la frecuencia o naturaleza de su interacción con la entidad: usuarios frecuentes (los que utilizan los servicios de forma habitual) versus usuarios ocasionales o extremos (los que los usan esporádicamente, en exceso, o incluso aquellos que nunca han utilizado el servicio). Esta clasificación ayuda a enfocar la solución en quienes enfrentan con mayor intensidad los problemas del servicio.

Una vez identificados los usuarios clave, es necesario profundizar en sus características, necesidades y dificultades. Para entender y delimitar con precisión quiénes son los usuarios y qué requieren, se pueden aplicar herramientas propias del diseño centrado en el usuario y de las ciencias sociales, tales como:

Mapa de empatía: Herramienta que permite conocer a profundidad el perfil de los usuarios, adentrándose en su mente, deseos, gustos, expectativas y necesidades. Consiste en plasmar lo que el usuario dice, piensa, hace y siente respecto al servicio o problema en cuestión, con el fin de descubrir motivaciones y frustraciones relevantes. De esta manera, se obtienen insumos para diseñar soluciones a la medida que realmente les aporten valor en la resolución de problemas o retos ciudadanos.

Figura 8.

### Mapas de empatía



Fuente: elaboración propia con base en Design Thinking España. Enlace: <https://designthinkingespaña.com/mapa-de-empatia-que-es-beneficios-como-puedes-utilizarlo-y-ejemplos>

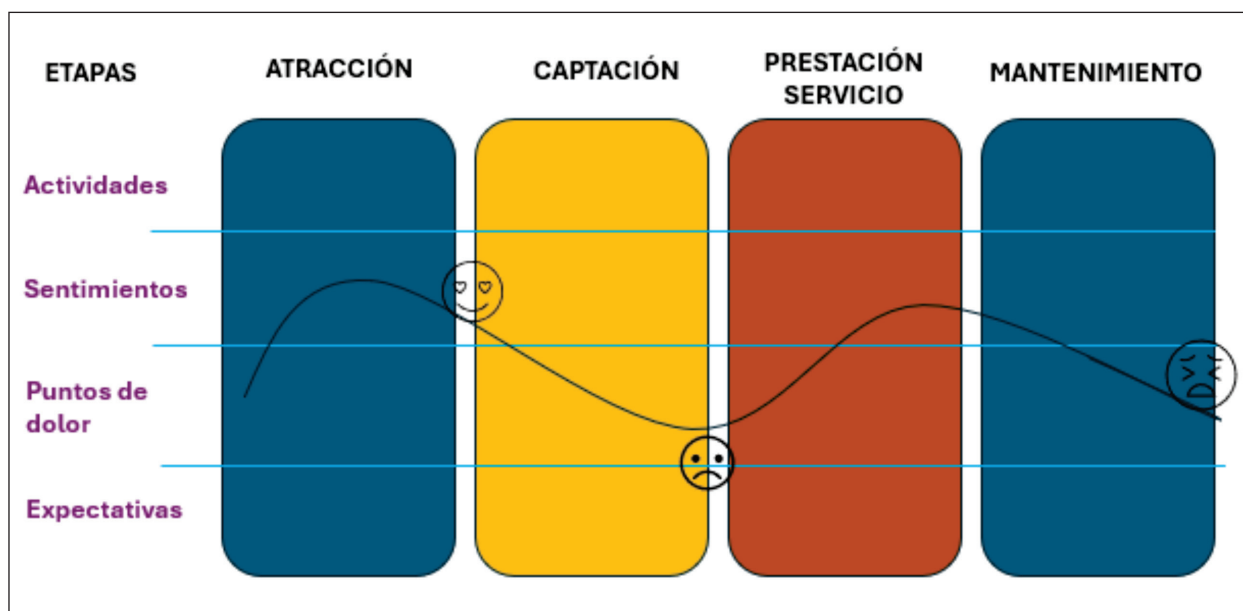
**El viaje del usuario:** constituye una representación sistemática y visual del proceso mediante el cual una persona interactúa con un servicio público. Esta herramienta permite reconstruir, paso a paso, la experiencia del usuario desde una perspectiva completa, abarcando las fases previas, durante y posteriores a la prestación del servicio. En su elaboración se registran las acciones que realiza el usuario, las emociones que experimenta en cada momento y las interacciones que establece con los distintos canales, funcionarios, sistemas o dispositivos involucrados.

Su desarrollo suele hacerse con recursos gráficos tales como líneas de tiempo, íconos, esquemas o notas adhesivas que facilitan la identificación de puntos críticos del proceso denominados puntos de dolor, así como de los llamados momentos de verdad, es decir, aquellos instantes en los que la percepción del servicio puede transformarse positiva o negativamente.

Los mapas de usuarios son homólogos a mapas de cliente, utilizados en la empresa privada. Presenta una plantilla ejemplo de viaje del usuario. Esta técnica, utilizada inicialmente para mapear la situación actual, servirá más adelante para imaginar el viaje ideal una vez implementada la solución innovadora.

Figura 9.

Mapas de usuario



Fuente: Elaboración propia

Un mapa de usuario permite en últimas conocer a nuestro público objetivo, el cual será beneficiario del proyecto innovador. Así mismo, nos permite descubrir qué atrae a la población, cómo podemos involucrarlos conociendo sus sentimientos y expectativas en cada momento del diseño.

Además de las herramientas cualitativas descritas, resulta positivo incorporar técnicas de investigación cuantitativa que aporten evidencia empírica y permitan contrastar percepciones o

prejuicios con datos objetivos. Entre ellas se destacan el análisis de estadísticas institucionales e indicadores de desempeño, así como la aplicación de encuestas estructuradas o mixtas con preguntas abiertas y cerradas que facilitan medir niveles de satisfacción, tiempos de atención, frecuencia de uso o percepción de calidad.

Asimismo, el empleo de escalas de valoración contribuye a cuantificar la experiencia del usuario o beneficiario en dimensiones como accesibilidad, confianza, comprensión o facilidad del servicio.

Cuando estas aproximaciones cuantitativas se integran con métodos cualitativos como entrevistas a profundidad, grupos focales o talleres participativos se obtiene una visión más completa de la problemática.

A continuación, se presentan algunas otras herramientas:

**Usuario incógnito:** Esta técnica se fundamenta en la observación participante y busca comprender la experiencia del servicio desde la perspectiva del ciudadano o de las comunidades. Un integrante del equipo de innovación asume el rol de usuario anónimo e interactúa con el servicio siguiendo exactamente los mismos pasos, requisitos y canales que emplearía cualquier persona externa a la institución.

**La sombra:** esta técnica se basa en la observación no participante. Consiste en acompañar a un usuario real durante su interacción con el servicio, manteniendo una posición discreta y sin intervenir en sus acciones. La observación se realiza únicamente con el consentimiento informado del participante, respetando los principios éticos de confidencialidad y privacidad

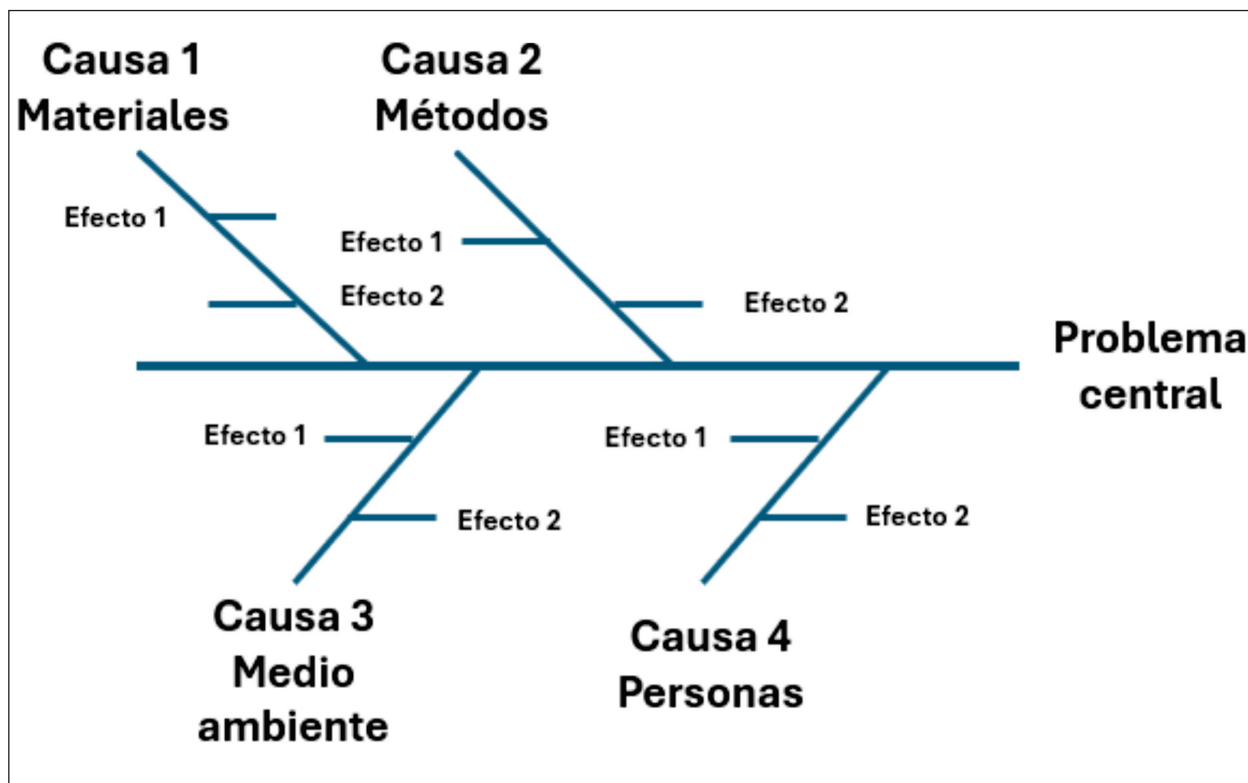
En ambas técnicas resulta indispensable llevar un registro sistemático y detallado de las observaciones, que incluya tanto los aspectos descriptivos (lo que efectivamente ocurre durante la interacción del ciudadano con el servicio) como las posibles razones que explican esas conductas o dificultades. Documentar de manera detallada los comentarios espontáneos, las expresiones faciales, los gestos, los tiempos de espera y cualquier reacción significativa ofrece información valiosa para reconstruir la experiencia del usuario. Este ejercicio permite identificar los puntos críticos del proceso de atención al ciudadano dentro de la burocracia y, a partir de ello, orientar con mayor precisión las acciones de mejora o rediseño del servicio o producto.

En el transcurso de la observación es frecuente reconocer más de un perfil de usuario con necesidades, motivaciones o comportamientos distintos. En tales casos, se recomienda construir representaciones de usuario o ciudadano que sintetizen los rasgos principales de cada grupo relevante. Estos arquetipos —por ejemplo, “madre cabeza familia rural”, “joven urbano con baja familiaridad tecnológica” o “adulto mayor usuario recurrente”— sirven para diferenciar patrones de relación con el servicio y prever cómo cada grupo podría reaccionar ante eventuales cambios o innovaciones.

Una vez consolidada y sintetizada la información cualitativa y cuantitativa obtenida, se recomienda verificar la validez del problema u oportunidad inicialmente planteado. Con frecuencia, los hallazgos revelan dimensiones no consideradas en un principio, por lo que es necesario revisar si el foco del proyecto sigue siendo pertinente o requiere reformulación. Para este análisis resulta particularmente útil el Diagrama de Causa-Efecto, también denominado espina de pescado o método Ishikawa.

Figura 10.

Diagrama de causa - efecto



Fuente: Elaboración propia

Los diagramas de causas y efectos permiten en últimas identificar diferentes dimensiones del problema, así como sus causas. De esta manera es más fácil identificar puntos críticos o redefinir partes importantes del proyecto de innovación.

Así mismo, nos permiten establecer causas de las causas y efectos, para poder guardar una interrelación lógica de los problemas y sus soluciones.

### 5.3. Definición

Una vez identificadas las causas estructurales del problema mediante el diagrama de causa-efecto u otras herramientas analíticas, el siguiente paso consiste en definir con precisión el reto que se abordará. Esta etapa implica traducir los hallazgos obtenidos en un planteamiento claro, concreto y verificable. Es frecuente que, al contrastar la evidencia cuantitativa y cualitativa recopilada, se descubra que el problema inicialmente formulado no corresponde exactamente al núcleo de la situación o que abarca un alcance excesivamente amplio.

En tales casos, resulta necesario reformular el problema, delimitando de manera rigurosa la población afectada, la frecuencia o intensidad del fenómeno y la necesidad específica que se busca atender.

La redacción del nuevo enunciado debe conservar una estructura lógica y coherente, donde se identifiquen tres componentes esenciales:

- El ciudadano o grupo objetivo
- La necesidad o situación para resolver
- El efecto indeseado

Ejemplo:

- *Los habitantes del municipio de Tabio requieren contar con agua potable, dado que se están presentando enfermedades en la población infantil y adulta.*

El ejemplo anterior es fácilmente comprensible, no presenta ambigüedades y está delimitado a una población específica. Se recomienda hacerlo fácil y no colocar dentro de la definición del problema la resolución de este.

Ahora bien, en términos de innovación se busca ver estas problemáticas como retos, para abrir diferentes posibilidades y enfoques dentro de su discusión. Se recomienda en esta etapa utilizar en el equipo de trabajo metodologías de participación como lluvias de ideas o mapas de conocimiento.

En ese sentido, sobre los problemas de agua potable, se podría sugerir fácilmente que se requiere un acueducto municipal, pero esta solución es simplista dado que puede que el municipio ya cuente con este tipo de infraestructura. Puede que una de las causas del problema sea el hecho de que varios afluentes cercanos tienen algún tipo de contaminación por cuenta de una industria específica. Así mismo, puede que las enfermedades en la población respondan a malas prácticas de higiene.

Nuestra tarea es repensar las verdaderas causas de los problemas para que las soluciones planteadas puedan generar el impacto esperado.

#### **5.4. Ideación**

La etapa de ideación tiene como propósito construir un repertorio amplio y diverso de alternativas que puedan responder de manera creativa y efectiva al desafío de innovación previamente formulado.

En este punto, el objetivo no es seleccionar o evaluar soluciones, sino abrir el espectro de posibilidades mediante la aplicación de técnicas que estimulen el pensamiento divergente o lateral, es decir, aquel que privilegia la generación libre de ideas, la combinación de conceptos y repensar patrones de razonamiento tradicionales.

Este tipo de pensamiento permite explorar caminos no convencionales, detectar oportunidades ocultas y evitar que los equipos caigan en soluciones previsibles o excesivamente conservadoras. En consecuencia, la ideación demanda un ambiente colaborativo donde se suspendan los juicios

prematuras, se promueva la espontaneidad y se valore la cantidad y la variedad de las propuestas como condición previa a la selección posterior.

No obstante, en el ámbito de la innovación pública, la creatividad no puede desligarse del propósito de generar valor público centrado en el usuario. Por ello, aunque el proceso fomente la libertad conceptual, cada idea debe conservar un vínculo explícito con las necesidades reales de los usuarios identificadas en las etapas anteriores.

Este equilibrio entre apertura creativa y orientación al usuario se logra mediante un proceso iterativo, en el cual las ideas se formulan, contrastan y refinan sucesivamente con base en la retroalimentación de los propios actores implicados.

Un componente esencial de esta fase es la co-creación, entendida como la participación de los usuarios y demás partes interesadas en la generación y desarrollo de las ideas. Cuando los ciudadanos y las comunidades perciben que sus opiniones son escuchadas y traducidas en propuestas concretas, se incrementa su sentido de pertenencia y confianza hacia el proyecto, factores decisivos para su posterior adopción institucional.

En síntesis, la ideación en innovación pública combina apertura intelectual, rigor metodológico y participación, de modo que la creatividad no sea un fin en sí misma, sino un medio para diseñar soluciones viables, inclusivas y pertinentes al contexto real de los usuarios.

Otro eje orientador de la ideación es la innovación abierta, entendida como la disposición institucional a buscar, intercambiar y co-desarrollar conocimiento más allá de sus fronteras organizacionales (triple hélice). Este enfoque fomenta vínculos de colaboración con entidades públicas, empresas, universidades, centros de investigación y startups, entre otros actores, con el doble propósito de incorporar perspectivas heterogéneas y aprovechar capacidades técnicas ya existentes.

Al integrar estas fuentes externas, la fase creativa se nutre de miradas complementarias y experticias diversas, lo que incrementa la variedad y calidad de las alternativas propuestas y permite identificar soluciones con evidencia de desempeño previo.

Asimismo, la conexión con prácticas, prototipos o metodologías ya probadas contribuye a disminuir la incertidumbre de implementación, al reducir la necesidad de partir desde cero y al anticipar riesgos operativos, regulatorios o tecnológicos.

En síntesis, cuanto más amplia y articulada sea la red de colaboración, mayor será el potencial innovador del portafolio de ideas y menor el riesgo asociado a su posterior puesta en práctica.

Se recomienda en esta etapa que las entidades territoriales no solo involucren actores organizados, sino también a la ciudadanía y las comunidades, dado que, como se ha evidenciado en este texto, los procesos de innovación solo son posibles con la participación de las comunidades involucradas.

A continuación, se presenta un ejemplo de lienzo para la participación de actores externos dentro de este proceso.

Este ejemplo en particular es un lienzo elaborado para talleres de cuádruple hélice:

Figura 11.

Lienzo de participación dentro de un modelo de colaboración Cuádruple Hélice



**MODELO DE CUÁDRUPLE HÉLICE**

**TEMÁTICA PARTICIPANTES** \_\_\_\_\_

Por favor escriba el nombre de la organización o entidades que representa.

Academia: \_\_\_\_\_

Sociedad Civil: \_\_\_\_\_

Industria: \_\_\_\_\_

Gobierno: \_\_\_\_\_

**TEMAS**

<input type="checkbox"/> Participación Ciudadana	<input type="checkbox"/> Proyección Social
<input type="checkbox"/> Innovación Social	<input type="checkbox"/> Gobierno Digital y Ciudades Inteligentes
<input type="checkbox"/> Gestión Ambiental y Economía Circular	<input type="checkbox"/> Fortalecimiento Comunitario
<input type="checkbox"/> Transparencia en la Gestión Pública	<input type="checkbox"/> Recolección y Análisis de Datos
<input type="checkbox"/> Proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación	<input type="checkbox"/> Promoción de Derechos Humanos

**1. DEFINA EL PROBLEMA ACTUAL**

**TEMA:** Problemáticas o desafíos que observan en relación con la gestión o administración pública y el desarrollo territorial



Sintetice en un párrafo el problema a solucionar.

**2. ENTENDIENDO EL PROBLEMA | ¿Qué está pasando?**

Hay poca claridad sobre los responsables de la situaciónInnovación Social

No hay suficientes recursos humanos o presupuestales

No hay datos o información clara sobre el problema

Existe falta de articulación entre actores clave

Es un tema urgente que ha empeorado con el tiempo

El problema ha sido invisibilizado o minimizado

Hay buenas intenciones, pero poca acción concreta

Otra: \_\_\_\_\_

**¿A quién le afecta?**

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_
4. \_\_\_\_\_
5. \_\_\_\_\_

**¿Qué les gustaría que pasara?**

1. Soluciones desde lo público \_\_\_\_\_
2. Soluciones desde la ciudadanía \_\_\_\_\_
3. Soluciones desde lo educativo \_\_\_\_\_
4. Soluciones desde la empresa privada \_\_\_\_\_

Fuente: Lienzo Modelo de cuádruple Hélice. Jessica Ozuna Rueda. ESAP

Sede Nacional - Bogotá - Calle 44 No. 53 - 37 CAN  
 PBX: (601) 7956110 Ext. 4361/4362  
 Correo Electrónico: ventanillaunica@esap.edu.co  
 www.esap.edu.co



Escuela Superior de  
Administración Pública

Otro punto de partida para la ideación es realizar un análisis de antecedentes en otras entidades públicas que hayan enfrentado retos similares. Investigar casos de éxito o fracaso en ámbitos similares permite identificar qué soluciones se han intentado, qué resultados tuvieron, qué aspectos positivos se podrían replicar y qué errores convendría evitar. Esta revisión del estado del arte servirá para construir una visión innovadora informada hacia el futuro, evitando empezar de cero o repetir iniciativas fallidas.

Una vez que el equipo ha revisado el contexto y ha estudiado experiencias y referentes, el siguiente paso consiste en generar el mayor número posible de ideas que puedan responder al desafío de innovación definido. En esta fase no se busca todavía evaluar ni seleccionar, sino abrir el abanico de posibilidades. Para ello se recurre a diferentes técnicas creativas que ayudan a romper la falta de participación de las personas, propiciar la imaginación colectiva y evitar que el grupo se limite a las soluciones más obvias.

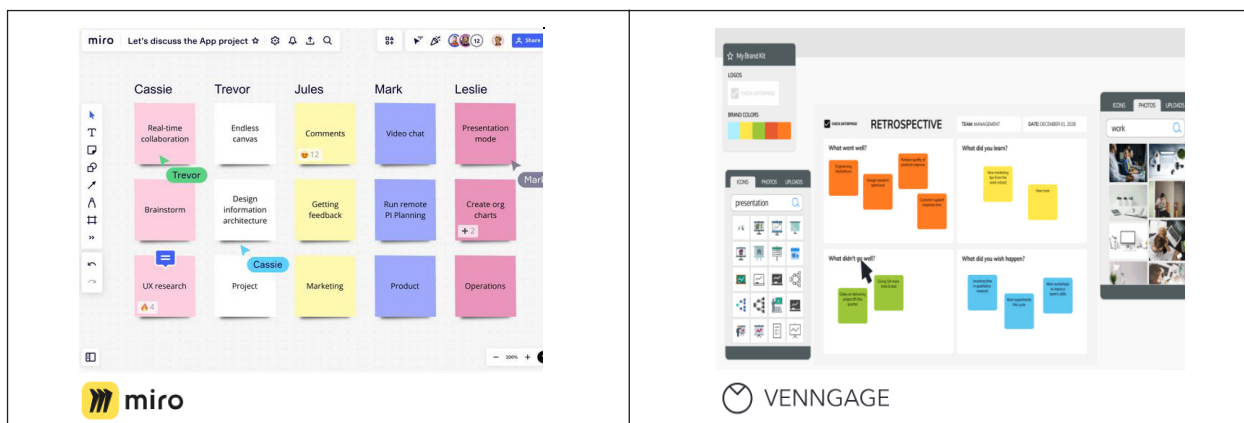
A continuación, se presentan algunas de las herramientas más utilizadas para este propósito:

**Lluvia de ideas:** Es una técnica de trabajo grupal. Se convoca al equipo y se plantea de manera explícita el desafío de innovación. A partir de allí, cada persona propone ideas libremente, sin juicios ni críticas en esta primera etapa. Puede resultar útil fijar un número mínimo de aportes por participante para animar la participación de todos. Las ideas se registran de forma visible, por ejemplo, en un tablero, en papeles en la pared con notas adhesivas, de modo que el grupo pueda ver cómo se va construyendo el conjunto. La regla más importante es evitar evaluar: ninguna idea se descarta en el momento en que se enuncia. Solo al finalizar la sesión se revisan, agrupan y se seleccionan las propuestas, identificando aquellas que resultan más convincentes o que pueden combinarse entre sí.

Existen aplicaciones que te permiten realizar lluvias de ideas en espacios físicos o virtuales. A continuación, te recomendamos las siguientes:

Figura 12.

Aplicaciones para lluvia de ideas:



Fuente: Enlaces: <https://es.venngage.com/features/brainstorming-tool>  
<https://miro.com/es/lluvia-de-ideas/>

### **Escritura cerebral:**

Esta es una variante de la lluvia de ideas, con el mismo objetivo de ampliar el repertorio de ideas, pero se realiza en silencio y de manera escrita. Los participantes se ubican en círculo o alrededor de una mesa y se les da unos minutos para anotar en una hoja tres o cuatro ideas relacionadas con el desafío. Transcurrido ese tiempo, cada persona pasa su hoja al compañero de al lado, quien lee lo que ya está escrito y agrega tres o cuatro ideas nuevas, que pueden complementar, o ser completamente distintas de las anteriores.

El procedimiento se repite hasta que las hojas hayan circulado por todas las manos. Al final, se devuelven las hojas a su autor original (es recomendable marcarlas previamente) y se comparten con el grupo todas las ideas generadas. Esta técnica refuerza la reflexión individual antes de la discusión grupal y reduce el riesgo de que las primeras intervenciones condicionen o limiten las que vienen después.

### **La escalera de ideas:**

El propósito es ir construyendo progresivamente una idea que recoja los aportes de todo el equipo. Se inicia con dos personas que se reúnen por separado, comparten sus propuestas y, en una conversación breve, combinan lo más relevante de cada una en una sola idea. A continuación, se incorpora un tercer participante, que escucha la idea resultante, presenta la suya y, junto con los otros dos, elabora una nueva versión que sintetice las tres. El proceso continúa de igual manera hasta que han pasado todos los miembros del equipo.

En cada iteración es importante que alguien registre los cambios y elementos clave que se van incorporando, para no perder insumos valiosos. El resultado final es una idea construida colectivamente, que surge del diálogo, la negociación y la articulación de perspectivas distintas, y que suele estar mejor fundamentada y ser más robusta que las propuestas individuales iniciales.

### **Hall de la fama:**

Esta técnica propone un ejercicio en el cual nos distanciamos: invita a cada participante a imaginar cómo una figura reconocida o un arquetipo respondería el desafío de innovación. Los personajes pueden provenir de cualquier ámbito —científico, artístico, político, histórico o incluso ficticio— siempre que representen estilos de pensamiento distintos a los habituales en la organización. El procedimiento es sencillo: cada integrante escoge un personaje y formula posibles soluciones respondiendo a la pregunta “¿Qué haría X ante este problema?”.

Pensar, por ejemplo, en cómo abordaría el reto Juan Pablo Montoya, Shakira o Gabriel García Márquez, o incluso un personaje ficticio como una figura de acción; obliga a reformular el problema desde lógicas ajenas a las rutinarias. Para preservar las aportaciones del grupo, conviene que una persona tome nota sistemática de todas las ideas para su análisis posterior.

### **Mapa mental:**

El mapa mental es una herramienta visual diseñada para organizar ideas de manera no lineal. Se inicia ubicando el desafío de innovación al centro de la hoja y, a partir de allí, se trazan ramas que representan conceptos, intuiciones o posibilidades asociadas. Cada rama puede subdividirse



ese conjunto de ideas en un conjunto manejable y estratégico de alternativas, identificando aquellas con mayor potencial para evolucionar hacia una solución viable. En esta fase se pasa del pensamiento divergente al pensamiento más analítico, dado que es necesario aterrizar la idea a la realidad.

Es importante dentro de esta etapa haber definido con las comunidades y otros actores los roles y alcances de la participación, dado que la selección de las propuestas debe responder también a la realidad de la entidad o entidades que llevarán a cabo el proyecto de innovación.

El primer paso consiste en clasificar o agrupar las ideas según criterios que faciliten su comparación. Estos criterios deben ser pertinentes al tipo de proyecto, al contexto institucional y al marco normativo de cada entidad territorial. Las agrupaciones pueden organizarse por temática (por ejemplo, propuestas tecnológicas, regulatorias, organizacionales o de formación), por perfil de usuario beneficiado, por nivel de complejidad, o incluso por horizonte temporal de implementación (corto, mediano o largo plazo).

En el caso de una Alcaldía municipal, cada una de sus secretarías puede definir los ejes de clasificación más adecuados, teniendo en cuenta su estructura, prioridades y capacidades. Esta categorización preliminar permite visualizar patrones, identificar tendencias y detectar áreas donde existe mayor concentración de ideas o vacíos que pueden ser relevantes.

Se recomienda adicionalmente hacerse los siguientes interrogantes: ¿la idea que seleccionamos ya se está supliendo por parte del mercado?, ¿podemos contar con un flujo monetario constante?, ¿tenemos la presencia de una masa crítica de profesionales o contratistas que respalden la idea?, ¿hay actores académicos, del mercado o comunidades que puedan acompañar el desarrollo de la idea seleccionada?, ¿la estructura organizacional nos puede permitir llevar a buen término la idea? (Hernández Reverol, Fuentes Mendez, & Torres Granadillo, 1998).

Durante este proceso es frecuente que algunas ideas evolucionen: pueden fusionarse para formar conceptos más robustos o complementarios, o incluso surgir nuevas propuestas que no aparecieron en la etapa de ideación inicial, pero emergen al analizar relaciones entre las existentes.

Este fenómeno es natural y deseable, ya que la selección no es un ejercicio mecánico, sino un espacio donde las ideas se depuran y enriquecen. Para facilitar esta reorganización, es útil registrar cada idea en tarjetas manipulables (físicas o digitales), lo que permite moverlas entre categorías con facilidad, reordenarlas y observar su comportamiento dentro de distintas agrupaciones.

*La Figura 14 del documento ilustra una tabla básica que puede emplearse para organizar visualmente estas categorías.*

En síntesis, la selección comienza con un proceso estructurado de ordenamiento y clasificación que prepara el terreno para la priorización posterior. A través de esta organización inicial, el equipo obtiene una visión global del portafolio de ideas y establece las bases para decidir cuáles ameritan un desarrollo más profundo en las siguientes etapas del proceso de innovación.

A continuación, te mostramos una de muchas matrices que existen para priorizar soluciones y que puedes tener en cuenta durante esta etapa teniendo en cuenta el tipo de proyecto de innovación y las preguntas que nos realizamos:

Figura 14.

Matriz de priorización de soluciones:



Fuente: Observatory of Public Sector Innovation: Enlace: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2022/11/Solutions-Prioritisation-Matrix-ES.pdf&ved=2ahUKEwjv8onKsO-QAxVgRTABHXHVHkMQFnoECBwQAQ&usq=AOvVaw1ffTwagsznFrlxh37ekraz>

## 5.6. Prototipado y testeo

Una vez que el concepto de solución se ha formulado con la suficiente claridad (ya sea en una única alternativa o en varias), el proceso entra en una fase práctica: el prototipado y testeo con usuarios. El propósito central del prototipo es hacer “visible y manipulable” la idea, es decir, convertirla en una representación parcial o completa de la solución que permita observar su funcionamiento y someterla a crítica informada. Desde esta perspectiva, el prototipo no es un producto terminado, sino un producto para el aprendizaje: se construye para poder experimentar con él y, a partir de la experiencia directa, ajustar, refinar o incluso descartar elementos del diseño inicial. La lógica que orienta esta fase es iterativa, se repite el ciclo construir – probar – aprender tantas veces como sea necesario hasta alcanzar un nivel de precisión que haga razonable pensar en la implementación a mayor escala.

Para que el prototipo cumpla su propósito de aprendizaje, resulta importante ponerlo en manos de personas reales y de otros actores clave, como expertos o servidores públicos que participarán

en la operación. Son ellos quienes, al interactuar con la propuesta, aportan la evidencia más relevante sobre su pertinencia, usabilidad y adecuación al contexto institucional.

El prototipado y el testeo desplazan, por tanto, a los usuarios al centro del desarrollo de la solución: sus reacciones, comentarios y comportamientos durante las pruebas se convierten en insumos directos para introducir cambios, simplificar procesos, corregir fallas y reforzar los aspectos que funcionan bien. A través de ciclos sucesivos de prueba con usuarios, la solución va ganando definición y calidad, hasta el punto en que puede afirmarse que responde de manera efectiva a las necesidades identificadas en etapas previas del proceso de innovación.

El rasgo estratégico de esta etapa es la gestión del riesgo. En los enfoques tradicionales de gestión de proyectos en el sector público es normal que la mayor parte de los recursos se destine directamente a la implementación de una solución que no ha sido validada en condiciones reales. Esto incrementa el riesgo que se puede llegar a presentar, especialmente en tiempo y en términos financieros: si la solución no resulta adecuada, las pérdidas de tiempo, presupuesto y capital político pueden ser considerables. El enfoque de innovación invierte esa lógica: traslada las pruebas, los errores y las correcciones al inicio del proceso, en la fase de prototipado, cuando los costos económicos y organizacionales de modificar el rumbo son mucho menores.

Figura 15.

### Prototipado y testeo



Fuente: elaboración propia

En contraste con los enfoques tradicionales de gestión de proyectos en el sector público, la metodología de innovación introduce una lógica distinta para manejar la incertidumbre y reducir los riesgos asociados a la implementación. En el enfoque convencional, gran parte del esfuerzo inicial se concentra en una fase extensa de planificación, durante la cual se formulan supuestos, se proyectan resultados y se asignan recursos (proyectos de inversión desde la metodología MGA) antes de contar con evidencia sobre la efectividad real de la solución propuesta.

Esto genera expectativas elevadas y, al mismo tiempo, puede llegar a exponer a la entidad territorial a posibles riesgos de ejecución: los problemas de diseño, operación o pertinencia solo suelen identificarse al finalizar la ejecución, en la etapa de evaluación, cuando corregirlos resulta tardío, costoso o institucionalmente difícil de justificar. El ciclo tradicional, por tanto, incrementa la probabilidad de incurrir en pérdidas financieras, retrasos operativos o impactos negativos en la percepción ciudadana.

Cuando se llega a la etapa de prototipos, existen diferentes tipos de prototipos según el grado de elaboración o fidelidad que se necesite. Por lo general, se distinguen dos grandes niveles de fidelidad:

**Prototipos de baja fidelidad (rápidos):** Este tipo de prototipos se emplea principalmente en las fases iniciales del diseño, cuando el objetivo es explorar alternativas de manera ágil y flexible. Son representaciones simples y de rápido desarrollo que permiten visualizar el concepto. Habitualmente se construyen con materiales más económicos como papel, cartón, marcadores, tableros o maquetas improvisadas, y en muchos casos adoptan formatos narrativos o gráficos que muestran cómo podría funcionar la solución en escenarios concretos. No tienen que ser perfectos, solo son una aproximación.

Entre los formatos más comunes que se usan para esta fase se encuentran los storyboards, que relatan en viñetas la experiencia del usuario con la solución; los mapas del viaje ideal, que muestran paso a paso la interacción esperada, los bocetos, o infografías que sintetizan el flujo del servicio. Su principal ventaja es la capacidad de transformar ideas abstractas en elementos visuales manipulables que pueden modificarse tantas veces como sea necesario, favoreciendo ciclos iterativos rápidos y de bajo riesgo.

**Prototipos de alta fidelidad (funcionales):** Cuando las ideas preliminares han sido validadas en prototipos rápidos y se requiere evaluar aspectos funcionales con mayor precisión, se recurre a prototipos de alta fidelidad. Estos buscan aproximarse de forma más completa al comportamiento real de la solución, incorporando no solo elementos visuales, sino también el funcionamiento esperado del servicio o producto.

Para ello pueden utilizarse herramientas y recursos más completos, como renderizados tridimensionales, simulaciones digitales, interfaces navegables de aplicaciones o páginas web (desarrolladas con plataformas como Dali, Mockplus), o maquetas construidas con materiales más resistentes. En algunos casos, los prototipos incluyen incluso la ejecución controlada de un protocolo piloto, cuando la solución se relaciona con procesos administrativos o de servicio al ciudadano. Su principal valor radica en permitir que las personas (que serán los beneficiarios finales o actores claves) interactúen con una representación muy cercana a la solución final, lo que ofrece evidencia más precisa sobre la usabilidad, comprensión, eficiencia y aceptabilidad del diseño propuesto.

Figura 16.

## Diferencias entre tipos de prototipos



Fuente: elaboración propia

La elección del tipo de prototipado depende esencialmente de la etapa en la que se encuentre el proceso. En una etapa inicial se utiliza el prototipo de baja fidelidad, el cual tiene que evolucionar con un prototipo de alta fidelidad. Para una mayor comprensión, tener en cuenta las diferentes modalidades o herramientas de los prototipos de baja y alta fidelidad:

Figura 17.

## Herramientas de cada tipo de prototipo

Baja fidelidad	Alta fidelidad
Bocetos o sketches	Prototipos interactivos (Clickables)
Storyboards (relatos ilustrados)	Prototipos funcionales (semidigitales o digitales reales)
Maquetas en papel	Prototipos de interacción avanzada (Motion + Microinteractions)
Role-playing o actuación de servicio	Prototipos de contenido final (High-fi Content Prototypes)
Mapas de viaje del usuario	Pilotos controlados (MVP de alta fidelidad)

Fuente: elaboración propia

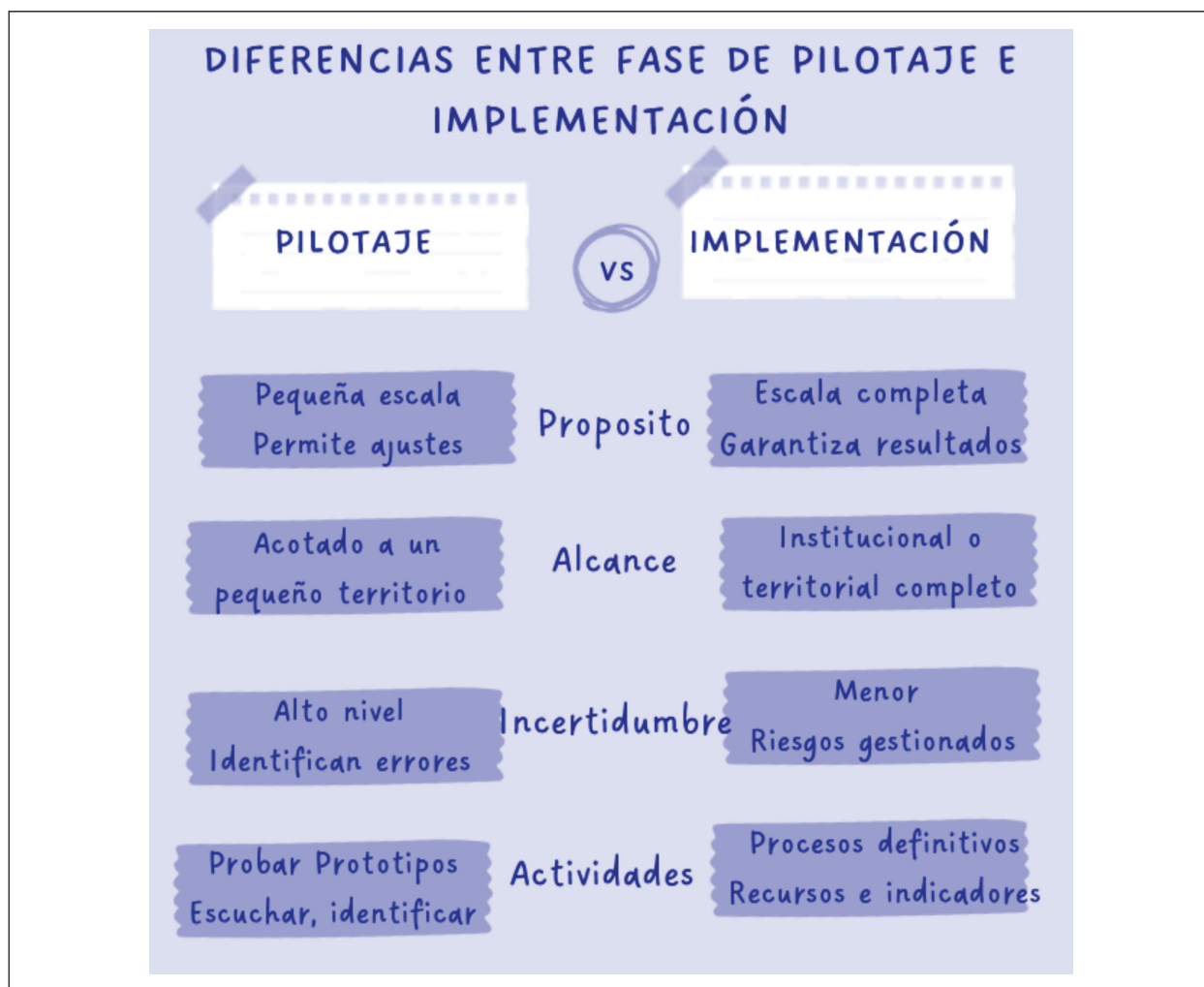
## 5.7. Pilotaje y evaluación

La fase de pilotaje, junto con su correspondiente proceso de evaluación, constituye uno de los tramos decisivos dentro del ciclo de innovación pública. Es en este momento cuando la solución diseñada y prototipada se somete a verificación en un entorno real, aunque de manera controlada y de menor escala, con el propósito de determinar su pertinencia, factibilidad operativa y capacidad para resolver el problema identificado.

En términos operativos, el pilotaje se entiende como la implementación reducida de la solución: se despliega en un espacio, periodo o población limitada, se observan sus efectos, se recopila evidencia y, con base en esta, se ajusta la propuesta antes de valorar su adopción definitiva o su ampliación a un mayor número de usuarios.

Figura 18.

Diferencias entre pilotaje e implementación



Fuente: elaboración propia

El pilotaje busca validar simultáneamente el concepto de diseño y el prototipo final, sometiéndolos a la interacción real de un grupo representativo de usuarios. Esta exposición controlada permite examinar cómo se comportan las personas frente a la solución, qué dificultades encuentran, qué aspectos funcionan de manera adecuada y qué ajustes son necesarios para garantizar una experiencia eficiente y coherente con los objetivos misionales de la entidad pública. A partir de estas observaciones y de los datos recogidos durante la prueba, se obtienen insumos analíticos que orientan la mejora del diseño, reducen la incertidumbre y permiten fundamentar, con evidencia, las decisiones sobre su escalamiento o adopción completa institucional.

Durante el pilotaje, debemos identificar los siguientes aspectos importantes:

- Análisis y gestión de riesgos. Esta fase inicial consiste en identificar los riesgos potenciales que podrían afectar el desarrollo del piloto, su éxito o su posterior implementación. Incluye su clasificación según probabilidad e impacto, así como la definición de medidas de mitigación y contingencias.
- Planificación detallada del piloto. En este paso se estructura el conjunto de actividades, tiempos, responsables, recursos y mecanismos de seguimiento que permitirán ejecutar el piloto de forma ordenada y coherente con los objetivos planteados.
- Ejecución del plan piloto y asignación de recursos. Aquí se pone en marcha la prueba en sí misma, lo que implica movilizar los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios, garantizar la operatividad del modelo y velar por el cumplimiento del cronograma previsto.
- Evaluación de resultados. Finalmente, se analizan los efectos del piloto mediante indicadores previamente definidos, se comparan los resultados observados con las expectativas iniciales y se formulan conclusiones que orienten la toma de decisiones sobre la continuidad, ajuste o interrupción del proyecto.

En conjunto, estos cuatro pasos permiten que la entidad avance hacia una toma de decisiones informada, reduciendo riesgos de implementación y promoviendo que la innovación se adopte con base en resultados verificables y no únicamente en supuestos de diseño.

Para diseñar la evaluación del piloto, es necesario definir previamente qué aspectos serán medidos y qué criterios de éxito se utilizarán. Puede tratarse, por ejemplo, de indicadores de satisfacción de los usuarios, reducción en tiempos de atención, incremento en la cobertura del servicio, ahorros de costos o mejoras en la calidad percibida por parte de usuarios individuales o de comunidades. Para cada indicador deben establecerse valores de referencia que permitan determinar en qué punto el desempeño del piloto puede considerarse satisfactorio. Estas decisiones iniciales orientan el diseño metodológico de la evaluación y evitan que el análisis posterior se reduzca a impresiones generales o juicios subjetivos.

A continuación, es preciso definir el tipo de evaluación que se aplicará. En el ámbito de los proyectos públicos suele diferenciarse entre evaluación social y evaluación privada. La evaluación social se interesa por la rentabilidad o el beneficio que el proyecto genera para la sociedad en su conjunto, ya sea en términos de mejor calidad de vida, incremento de la confianza ciudadana en la institución, fortalecimiento de capacidades locales o impacto en el desarrollo económico y social. La evaluación privada, por su parte, se centra en la viabilidad interna de la iniciativa: analiza

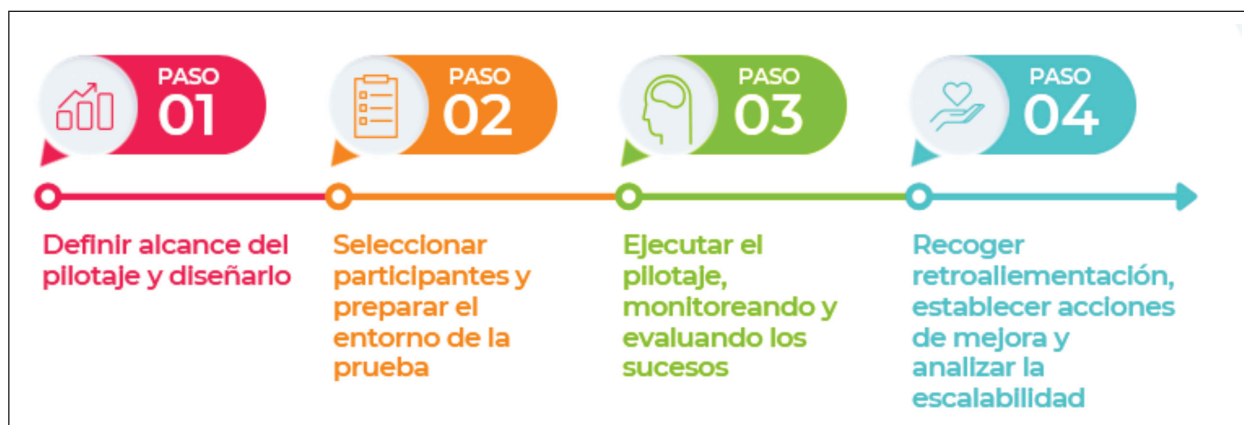
si el proyecto es sostenible para la entidad, si contribuye a reducir costos o a generar ahorros, si requiere nuevas fuentes de financiación o si puede mantenerse con los recursos ordinarios. Ambas perspectivas son complementarias: la primera aporta argumentos para justificar la innovación en clave de valor público mientras que la segunda permite evaluar su continuidad y estabilidad financiera dentro de la organización.

En el caso de los Proyectos de Inversión Pública (PIP) y otras iniciativas que requieren un tratamiento metodológico formal, la evaluación del piloto puede realizarse en distintos niveles, según el alcance del proyecto y el tipo de efectos que se espera medir. Un primer nivel es la evaluación del proceso, orientada a examinar cómo se llevó a cabo el pilotaje: si las actividades se ejecutaron conforme a la planificación, si los responsables cumplieron los tiempos establecidos y qué dificultades operativas surgieron durante la implementación. Un segundo nivel es la evaluación de resultados, que se enfoca en los cambios inmediatos generados por el piloto, tales como el número de usuarios atendidos, la variación en tiempos de respuesta o las mejoras observadas en la experiencia del servicio.

Finalmente, la evaluación puede centrarse en el impacto, entendido como los cambios más profundos y sostenidos en el tiempo asociados a la introducción de la solución. Este nivel busca identificar transformaciones estructurales, variaciones significativas en indicadores clave o efectos que trascienden la dimensión operativa del proyecto.

Figura 19.

#### Etapas de un pilotaje



Fuente: elaboración propia

En la figura anterior se establecen de manera escalonada las diferentes actividades que se deben realizar en un pilotaje. Es importante recordar que la escala es importante, y que con ella podemos revisar en un entorno controlado si el proyecto responde a la solución del reto público.

Un aspecto indispensable en este tipo de análisis es la realización de una evaluación ex ante y ex post del pilotaje. La evaluación ex ante consiste en medir la situación inicial antes de implementar la solución, con el fin de establecer una línea base que sirva como punto de comparación. La evaluación ex post, por su parte, se lleva a cabo después del pilotaje y permite observar la magnitud

del cambio logrado. Solo mediante la comparación sistemática entre estos dos momentos es posible atribuir con mayor precisión los efectos observados a la intervención realizada, evitando conclusiones basadas en percepciones o variaciones coyunturales.

Para desarrollar estas evaluaciones comparativas se dispone de diversas herramientas analíticas, cuya elección depende del tipo de efecto que se quiera medir y del nivel de profundidad requerido. Entre los métodos que suelen aplicarse en evaluaciones de pilotos en innovación pública se encuentran los siguientes:

**Análisis Costo–Beneficio:** El análisis costo beneficio tiene por objeto medir los beneficios y los costos que la acción respectiva ejerce sobre los beneficiarios en particular y sobre la sociedad en su conjunto, tomando como referencia los indicadores económicos. La metodología busca monetizar, en la medida de lo posible, los beneficios generados por el proyecto y compararlos con los costos necesarios para su ejecución. Su utilidad radica en determinar si la propuesta produce un beneficio neto positivo para la sociedad y si, en términos económicos, resulta razonable continuar con su implementación.

**Análisis Costo–Utilidad:** En este caso, la atención se centra en la calidad del efecto más que en su magnitud cuantitativa. Es un enfoque especialmente pertinente cuando se requiere incorporar las valoraciones subjetivas de los usuarios, tales como satisfacción, percepción de bienestar o utilidad percibida. Estos análisis suelen apoyarse en indicadores compuestos que combinan medidas objetivas con escalas de percepción, permitiendo una valoración más completa sobre la conveniencia de la solución desde la perspectiva del usuario final.

**Análisis de Impacto:** Esta metodología implica comparar de manera rigurosa los indicadores registrados antes del piloto con los medidos después de su implementación, lo cual permite estimar el efecto atribuible a la intervención. Para ello pueden emplearse técnicas estadísticas o modelos que controlen variables externas que pudieran influir en los resultados. En contextos donde no es posible contar con un grupo de control, es fundamental reforzar el diseño ex ante–ex post para minimizar sesgos. Un ejemplo típico sería medir la tasa de ocurrencias del problema antes del pilotaje y volver a medirla varios meses después, analizando la significación del cambio observado.

## 5.8. Adopción y escalamiento

Superada la fase de pilotaje y siempre que los resultados evidencien que la solución es efectiva y genera valor público, el siguiente paso consiste en adoptar la innovación de manera plena e integrarla al funcionamiento ordinario de la entidad. Es importante recordar que no porque una entidad realice un proyecto innovador, la entidad es innovadora. Para llegar a esto, es necesario establecer una cultura de la innovación y gestión del conocimiento con el apoyo pleno de la alta dirección de la entidad.

Ahora bien, dentro de la etapa de adopción, se marca el tránsito desde un ejercicio experimental, desde un escenario controlado, hacia la incorporación de la solución en la operación regular y, eventualmente, su escalamiento en caso de que sea necesario. El objetivo no es solo mantener lo logrado en el piloto, sino multiplicar su impacto, asegurando que los beneficios alcanzados por un grupo limitado de usuarios puedan extenderse a un universo más amplio de personas.

Antes de avanzar a la implementación general, es necesario revisar con detenimiento los hallazgos de la evaluación del piloto y realizar los ajustes que hayan resultado pertinentes. Incluso cuando los resultados sean favorables, es común que se identifiquen oportunidades de mejora: simplificar procedimientos, ajustar instrumentos de recolección de datos, redefinir responsabilidades o afinar componentes tecnológicos, entre otros. Así mismo, después de la implementación es posible que realices ajustes adicionales.

Incorporar estos ajustes incrementa la probabilidad de que la solución, en su versión final, aborde el desafío de la forma más adecuada posible y minimice fricciones durante su despliegue a gran escala.

Una vez afinada la solución, se procede a su implementación dentro de la entidad en caso de que el proyecto sea interno, o por fuera de la entidad en caso de que el proyecto esté dirigido a la ciudadanía. Para esto, es recomendable formular una estrategia de implementación que detalle los elementos clave del proyecto y la manera en que se llevarán a cabo. Un recurso clásico para estructurar dicha estrategia es el esquema de las 5W (por sus siglas en inglés: What, Why, Who, How, How much), tradicionalmente utilizado en contextos filosóficos y periodísticos, y aplicable aquí como guía de planificación. En el marco de un proyecto de innovación, este enfoque implica responder de forma clara a las siguientes preguntas:

Responder estas preguntas de manera articulada permite visualizar el proyecto en su conjunto, anticipar vacíos o riesgos y preparar acciones para mitigarlos.

Al llevar la solución a escala institucional, resulta indispensable considerar una serie de factores de gestión del cambio que inciden directamente en su sostenibilidad. Aunque en el piloto ya se cuenta con un cronograma y una estructura básica de actividades, la implementación completa puede exigir etapas adicionales, como procesos de selección de personal, procedimientos de contratación y adquisiciones públicas, adecuaciones normativas o integraciones con sistemas de información existentes. Por esta razón es crucial planificar con detalle cada paso de la implementación, identificando dependencias entre actividades, estimando tiempos realistas e incorporando márgenes para ajustes. Un seguimiento cuidadoso de este plan permitirá mantener el ritmo del despliegue, corregir desvíos a tiempo y asegurar que la innovación se integre de manera consistente en la operación cotidiana de la entidad.

La implementación de una innovación a escala institucional exige una serie de condiciones organizacionales que garanticen la continuidad, coherencia y sostenibilidad del proyecto. En primer lugar, es fundamental asignar un liderazgo claro para la etapa de ejecución. La persona que asuma esta función —idealmente quien haya acompañado todo el proceso desde sus fases iniciales— debe coordinar las tareas, articular a los diferentes equipos involucrados, asegurar el cumplimiento del cronograma y resolver con oportunidad los imprevistos que surjan. Asimismo, tiene la responsabilidad de mantener informada a la alta dirección, proporcionando reportes periódicos de avance que faciliten la toma de decisiones estratégicas.

Un segundo elemento consiste en contar con el personal idóneo para operar la solución innovadora. Si la ejecución requiere incorporar nuevos perfiles o reasignar funciones, esta selección debe realizarse considerando criterios técnicos y de pertinencia. Por ejemplo, una solución con componentes tecnológicos demanda profesionales con competencias en desarrollo o soporte; una intervención orientada a atención al ciudadano requiere personal con habilidades de servicio

y comunicación. Asegurar la adecuación del equipo reduce fallas futuras, evita retrabajos y facilita la apropiación del proyecto.

Implementar una innovación implica también gestionar transformaciones en las prácticas laborales y, en muchos casos, en la cultura organizacional. Por ello resulta imprescindible promover una estrategia de gestión del cambio. Esta estrategia debe comunicar con claridad los beneficios del proyecto, brindar espacios de capacitación y resolver dudas para disminuir resistencias. Un recurso útil es involucrar a los servidores que participaron en el piloto, quienes, gracias a su experiencia directa, pueden desempeñarse como “agentes de cambio” y transmitir confianza al resto del personal, reforzando la adopción de la solución.

Asimismo, es determinante involucrar a la alta dirección en esta fase. Su respaldo explícito no solo legitima la innovación, sino que facilita la movilización de recursos y la coordinación con otras dependencias. Si la dirección no participó activamente en etapas previas, este es el momento para presentar los resultados del piloto, las lecciones aprendidas y los beneficios esperados, con el fin de asegurar su compromiso y su apoyo político e institucional.

Otra dimensión clave es la comunicación del proyecto, tanto interna como externamente. A nivel interno, la institución debe informar al personal sobre los cambios que trae la innovación, las implicaciones para su trabajo cotidiano y el rol que desempeñará cada dependencia. A nivel externo, se deben diseñar estrategias de divulgación para usuarios y ciudadanía, explicando el funcionamiento de la nueva solución, sus ventajas y la forma en que pueden acceder a ella. Esto puede incluir boletines informativos, manuales, tutoriales o campañas de comunicación institucional. Mensajes diferenciados por audiencia contribuyen a una adopción más fluida y transparente.

El proceso de implementación debe complementarse con mecanismos de participación continua. Estimular que los usuarios, aliados o partes interesadas aporten retroalimentación —ya sea a través de encuestas, formularios digitales, mesas de trabajo o espacios de consulta— permite identificar problemas emergentes y corregir el rumbo de manera temprana. La retroalimentación en tiempo real es un insumo valioso para garantizar que la solución evolucione de acuerdo con las necesidades de quienes la utilizan.

Para mantener el ritmo del proyecto, es aconsejable definir hitos y metas de corto plazo. Dividir la implementación en fases con entregables concretos —por ejemplo, semanas o ciclos específicos— contribuye a sostener la motivación del equipo, facilita el seguimiento y permite realizar ajustes sin afectar la integralidad del proyecto. Cada hito cumplido refuerza la confianza institucional y genera impulso hacia la siguiente etapa.

Junto con ello, debe establecerse un sistema de monitoreo continuo, idealmente diario o semanal, según la complejidad del proyecto. Esto implica realizar reuniones breves de seguimiento, revisar tableros de control o actualizar reportes operativos que permitan detectar desviaciones en tiempo real. Cuando se identifican retrasos o problemas, el equipo debe aplicar inmediatamente las acciones correctivas previstas en la matriz de riesgos elaborada en fases anteriores. Este enfoque permite mantener la coherencia del proyecto y reducir los efectos de contingencias.

La implementación debe ir acompañada de un sistema formal de seguimiento y control. Para ello es indispensable contar con indicadores previamente definidos y vinculados a los objetivos

del proyecto —por ejemplo, cobertura de usuarios, reducción de tiempos, tasas de error, niveles de satisfacción—, así como establecer la periodicidad de medición (diaria, semanal, mensual). La Tabla 3 del documento ofrece un formato útil para articular objetivos, indicadores, metas y frecuencias. Este registro se convierte en un instrumento esencial para la toma de decisiones informada durante toda la ejecución.

Una vez que la solución se ha implementado con éxito en un escenario inicial, surge el desafío de escalar el proyecto a mayor escala o hacia otras sedes. El escalamiento, sin embargo, solo debe emprenderse cuando exista evidencia suficiente de que la solución realmente ha resuelto el problema original. Esto requiere revisar los indicadores, corroborar la percepción de los usuarios y garantizar que los beneficios observados en el piloto persisten en la implementación inicial. Si los datos no son concluyentes, conviene ajustar la solución o fortalecer su operación antes de expandirla.

El escalamiento demanda un enfoque cuidadoso y colaborativo. En primer lugar, es necesario analizar el contexto organizacional y territorial de cada sede donde se replicará la innovación. Las realidades institucionales y socioculturales pueden diferir de manera significativa; por ello, adaptar la solución (sin alterar su esencia) puede ser imprescindible para su éxito. Cambios en el lenguaje, ajustes a procesos internos o consideraciones normativas locales son ejemplos de adaptaciones razonables. La innovación pública difícilmente funciona como un modelo idéntico para todos los entornos; su sostenibilidad depende de su capacidad de contextualización.

En segundo lugar, es fundamental involucrar desde el inicio a los equipos y autoridades locales. Presentar los resultados del piloto, realizar talleres de socialización y promover pilotos reducidos en cada nueva sede favorece que las personas se apropien de la solución. Cuando el personal local percibe la innovación como una oportunidad y no como una imposición externa, aumenta significativamente su disposición a implementarla con calidad.

Finalmente, debe existir un acompañamiento permanente desde la unidad que lideró el proceso inicial. Este acompañamiento implica monitorear la evolución del escalamiento, identificar obstáculos específicos en cada territorio y apoyar la adopción de acciones de mejora. Asimismo, permite generar un flujo bidireccional de aprendizaje; lo que funciona o falla en una sede puede convertirse en lecciones útiles para fortalecer la solución a nivel institucional.

En conjunto, esta etapa de adopción y escalamiento consolida el trabajo realizado durante todo el proceso. Integrar una innovación en la operación cotidiana y expandirla con criterios de rigurosidad, aprendizaje continuo y sensibilidad al contexto convierte la iniciativa en una práctica institucional sostenible capaz de generar valor público de manera duradera.

Llegados a este punto, podemos contar con la implementación de un proyecto de innovación en nuestra entidad territorial. No obstante, hay cosas que no podemos perder de vista:

- Un proyecto de innovación pública debe contar con una amplia difusión, lo que nos permitirá reconocer a la innovación como un eje de la acción del Estado y legitimidad hacia la ciudadanía.
- Ningún tipo de proyecto es fijo. Así como cambian las problemáticas, los proyectos deben ser adaptativos y contar con la suficiente flexibilidad para hacer frente a cambios imprevistos.

- Ningún proyecto de innovación debe ser eterno. Debe contar con un horizonte de tiempo.

Esta guía tuvo como propósito reconocer el entorno de la innovación pública para tener herramientas que nos permitan hacer innovación a pequeña escala. Es importante tener en cuenta que, a nivel nacional y territorial, hay muchas iniciativas para incorporar la innovación a la cultura de las entidades, razón por la cual invitamos a los usuarios de este documento y a hacer un barrido de las diferentes iniciativas públicas y privadas en su territorio.

## 6 LISTADO DE REFERENCIAS

- Andes, U. d. (s.f.). Programas. Obtenido de Análisis Costo Beneficio:  
<https://educacioncontinua.uniandes.edu.co/es/programas/análisis-costo-beneficio>
- Cinar, E., Simms, C., Trott, P., & Demircioglu, M. A. (2022). Public sector innovation in context: A comparative study of innovation types. *Public Management Review*, 26(1), 265–292.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2080860>
- Jurisdicción Especial para la Paz – JEP (2022). Bases conceptuales del Modelo de gestión para la administración de justicia de la JEP.
- Gaete Quezada, R.; Acevedo Muñoz, S.; Carmona Robles, G.; Palta Layana, O. (2019). Generando buenas prácticas de innovación pública desde las regiones: “piensa con i”. *Innovar*, vol. 29, núm. 74, pp. 147-159, DOI:  
<https://doi.org/10.15446/innovar.v29n74.82095>
- Gobierno, L. d. (2018). Guías para transformar el Estado chileno ¿Cómo podemos resolver problemas públicos a través de Proyectos de Innovación? Gobierno de Chile.
- Grupo de Investigación Aplicada DFAGE (2023). Informe final de Investigación Aplicada: Nuevos Modelos y Tendencias de Administración e Innovación Pública. Análisis de Capacidades Institucionales en Entidades Objeto de Asistencia Técnica Territorial por parte de la DFAGE, 20 pp. Mimeo
- Hammond, M. (2024). Plataforma HubSpot. Obtenido de Qué es un mapa de empatía y cómo crearlo paso a paso:  
<https://blog.hubspot.es/service/mapa-empatia>
- Hood, C. (1991). ¿Una Gestión Pública para todo Momento? *Public Administration*, 69(1), 3-19.  
<https://www.studocu.com/cl/document/universidad-del-alba/fundamentos-epistemologicos-de-las-ciencias-sociales/hood-2011/34576348>
- Huamán Coronel, P. L., & Medina Sotelo, C. G. (2022). Transformación digital en la administración pública: desafíos para una gobernanza activa en el Perú. *Comuni@cción: Revista De Investigación En Comunicación Y Desarrollo*, 13(2), 93-105.
- DOI:  
<https://doi.org/10.33595/2226-1478.13.2.594>

- Lafuente Portillo, S., Madeiros, C., Grandinetti, R., & Rojas, O. (2024). Cuaderno del Desarrollo 18 - Habilidades del sector público para la innovación. Distrito Capital: CAF- banco de desarrollo de América Latina y el Caribe.  
<https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2218>
- Mariñez Navarro, F. (2017). "Innovación pública en América Latina: conceptos, experiencias exitosas, desafíos y obstáculos". Revista de Gestión Pública, Vol. VI, n.º 1, pp. 5–18.  
<https://revistas.uv.cl/index.php/rgp/article/view/2212/2165>
- Mulgan, G., & Albury, y D. (2003). Innovation in the public sector. Strategy Unit, (1) 40 pp.  
[http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation\\_in\\_the\\_public\\_sector.pdf](http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf)
- Moore, M. H. (1995). Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press.  
 257496373\_Creating\_public\_value\_Strategic\_management\_in\_government\_Cambridge\_MA\_Harvard\_University\_Press\_by\_Mark\_Moore
- OECD (2024), Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024, OECD Publishing, Paris, 205 pp.  
<https://doi.org/10.1787/0f191dcb-es>
- OECD (2017), Fostering Innovation in the Public Sector, OECD Publishing, Paris, 252 pp.  
<https://doi.org/10.1787/9789264270879-en>.
- Osborne, D., Gaebler, T. (2002). La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Ediciones Paidós. 494 páginas.
- PosterMyWall. (s.f.). Plantilla Storyboard en blanco y negro. Obtenido de  
<https://es.postermywall.com/index.php/art/template/31b037909a4195a0557f719d452c536b/storyboard-template-black-and-white-design>
- Sánchez, C.; Lasagna, M.; Marcet, X. (2013). Innovación pública: un modelo de aportación de valor. Santiago: RIL editores, 210 pp. ISBN: 978-956-01-0035-1.  
<https://www.itcip.es/wp-content/uploads/2023/02/Lasagna-2013-Innovacion-Publica-1.pdf>
- Signorelli, G. V.; Guardamagna, M. (2024). La Participación Ciudadana en el Marco del Gobierno Abierto: Discusiones en torno a su alcance y desarrollo desde el caso argentino. Administración Pública Y Sociedad (APyS), 17, 125-160.  
<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/44894>