



El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación

# APROXIMACIÓN A ENFOQUES NO TRADICIONALES EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

Experiencia PNUD en la consulta colaborativa para el levantamiento del diagnóstico de la Política Pública de Transparencia, Integridad, Legalidad y Estado Abierto.



Este documento fue creado por el área de Gobernabilidad Democrática del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD en Colombia, y el Departamento Nacional de Planeación -DNP, para generar reflexiones acerca de enfoques no tradicionales en el diseño de políticas públicas.

La presente publicación pretende: (i) presentar algunas metodologías y generar conocimiento que permita alimentar la aplicación de enfoques no tradicionales e innovadores en el diseño de políticas públicas y, (ii) documentar la metodología de consulta colaborativa para el levantamiento del diagnóstico de la Política Pública de Transparencia, Integridad, Legalidad y Estado Abierto. El equipo está conformado por el Área de Gobernabilidad Democrática del PNUD y el Grupo de Modernización del Estado del DNP.

---

*El acompañamiento brindado por el GME en el proceso de elaboración del documento se realizó en virtud de lo establecido en el artículo 2o del Decreto 2189 de 2017, que fija las funciones del Departamento Nacional de Planeación, así mismo con lo dispuesto en la Resolución 3951 de 2019 que creó el Grupo de Modernización del Estado. Los planteamientos aquí formulados se realizan sin perjuicio de lo establecido en el artículo 287o de la Constitución Política de Colombia que indica que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión intereses, lo cual naturalmente aplica a la formulación de política pública, en los términos del artículo 32 de la Ley 152 de 1994. Así como la revisión de la Secretaría de Transparencia para el Caso de consulta colaborativa para el levantamiento del diagnóstico de la política pública de Transparencia, Integridad, Legalidad y Estado Abierto.*

---

**Jessica Faieta**

Representante Residente del PNUD en Colombia

**Alejandro Pacheco**

Representante Residente Adjunto del PNUD en Colombia

**Blanca Cardona**

Gerente Nacional del Área de Gobernabilidad Democrática -PNUD en Colombia

**Eliana Camargo**

Profesional de Innovación Pública y Social, PNUD en Colombia

**Fabian Espejo**

Profesional Especializado en Gobernabilidad Democrática - PNUD en Colombia

**David Baracaldo Orjuela**

Profesional Especializado en Comunicación Política - PNUD en Colombia.

Grupo de Modernización del Estado GME - DNP

Natalia Rodríguez Triana

María Victoria Osorio

Andrea Rodríguez Marín

Revisión y participación:

Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

Centro de Innovación Pública Digital iniciativa de la Dirección de Gobierno Digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones



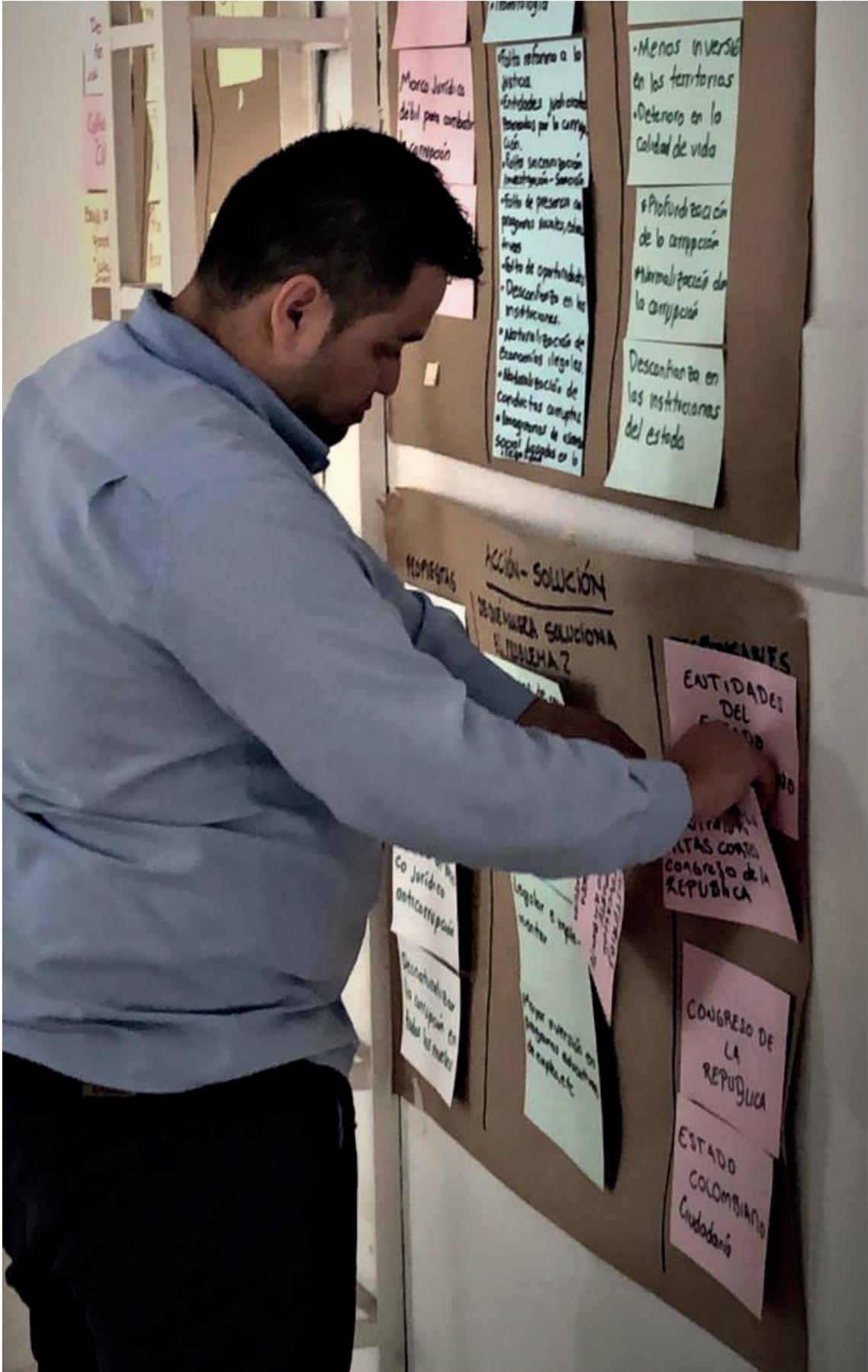
# CONTENIDO

Resumen

## **CAPÍTULO 1. Innovación en el diseño e implementación de Políticas Públicas**

INTRODUCCIÓN	10
1. Enfoque pensamiento sistémico en las políticas públicas	12
<b>A.</b> ¿Qué es?	13
<b>B.</b> Caso práctico	15
<b>C.</b> Lecciones aprendidas	19
2. Enfoque de políticas públicas adaptativas	20
<b>A.</b> ¿Qué es?	21
<b>B.</b> Caso práctico	22
<b>C.</b> Lecciones aprendidas	26
3. Enfoque de diseño centrado en los usuarios en políticas públicas	27
<b>A.</b> ¿Qué es?	27
<b>B.</b> Caso práctico	29
<b>C.</b> Lecciones aprendidas	30
4. El pensamiento de diseño aplicado a políticas públicas	32
<b>A.</b> ¿Qué es?	32
<b>A-1.</b> ¿Qué es?	35
<b>A-2.</b> ¿Y qué pasaría si...?	35
<b>A-3.</b> ¿Qué sorprende?	35
<b>A-4.</b> ¿Qué funciona?	36
<b>B.</b> Caso práctico	36
<b>B-1.</b> ¿Qué es?	37
<b>B-2.</b> ¿Y qué pasaría si...?	38
<b>B-3.</b> ¿Qué sorprende?	38
<b>B-4.</b> ¿Qué funciona?	38
<b>C.</b> Lecciones aprendidas	38
5. Enfoque de economía del comportamiento	39
<b>A.</b> ¿Qué es?	39
<b>B.</b> Caso práctico	42
<b>C.</b> Lecciones aprendidas	43

<b>6. Enfoque de ciencia de datos en las políticas públicas</b>	44
<b>A. ¿Qué es?</b>	44
<b>B. Caso práctico</b>	46
<b>C. Lecciones aprendidas</b>	47
<b>7. Enfoque Estado Abierto</b>	48
<b>A. ¿Qué es?</b>	48
<b>B. Caso práctico</b>	51
<b>8. Reflexiones finales</b>	52
<b>CAPÍTULO 2. Caso PNUD: Construcción participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad, Legalidad y Estado Abierto</b>	54
<b>INTRODUCCIÓN</b>	56
<b>1. Metodología</b>	58
<b>A. Fase de alistamiento</b>	60
<b>A-1. Definir ejes temáticos y sectores priorizados</b>	60
<b>A-2. Formular un prediagnóstico con base en la información secundaria y en el marco normativo vigente</b>	61
<b>A-3. Aproximación conceptual de la política pública</b>	61
<b>A-4. Identificar a los actores relevantes para el proceso de cocreación.</b>	62
<b>B. Fase de construcción participativa</b>	64
<b>B-1. Definición de agenda de construcción participativa</b>	64
<b>B-2. Etapa de definición e identificación de los retos</b>	66
<b>B-3. Etapa de formulación de soluciones</b>	67
<b>B-4. Puesta en marcha: consultas colaborativas</b>	68
<b>C. Fase de concertación</b>	72
<b>2. Lecciones aprendidas y recomendaciones</b>	72



# Resumen

La presente publicación busca contribuir al diseño e implementación de políticas públicas desde aproximaciones innovadoras, no tradicionales y que puedan generar valor al ciclo de políticas públicas, siendo una guía práctica que presenta definiciones y casos aplicados encontrados en inglés y aquí documentados en español.

El primer capítulo lista, conceptualiza y presenta casos prácticos de cada una de las aproximaciones no tradicional que destaca este documento pero que cabe resaltar No son las únicas existentes. Finalizando el capítulo 1 se inicia a conceptualizar el enfoque de Estado abierto para así presentar en el capítulo 2 el caso PNUD sobre cómo se diagnostica la Política Pública de Transparencia, Integridad, Legalidad y Estado Abierto con las lecciones aprendidas identificadas en el proceso.

---

<sup>2</sup> En este documento se describe la experiencia de diagnóstico construido Política Pública (CONPES), sin embargo, la información relacionada con la fase de acciones, definición final del nombre y documento CONPES no son definitivos en este documento.

CAPÍTULO 1

# **INNOVACIÓN EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

# INTRODUCCIÓN

La transformación de la gestión pública ha recibido entre otras influencias, las ejercidas por aproximaciones y técnicas que han funcionado en el sector privado. La necesidad de acelerar la generación de valor público ha incluido a la innovación como respuesta a las presiones globales y a los retos cada vez más complejos que demandan respuestas más rápidas y adaptables a situaciones actuales, como el cambio climático, la corrupción sistémica, las pandemias y otros hechos que implican un nivel alto de complejidad e incertidumbre.

Desde los años ochenta, la llamada nueva gestión pública redefine el rol de gobierno y la modernización del Estado. Esta vertiente busca dar solución a situaciones críticas, como la falta de capacidades para la implementación de tecnología en el gobierno y la importancia de gestionar los riesgos, una técnica importada de la gestión del sector privado a las organizaciones del sector público (Lapsley et al., 2009). Esto fue solo el inicio en la implementación de nuevos enfoques y conceptos no tradicionales que, si bien fueron documentados y planteados en décadas anteriores, no todos han sido utilizados ampliamente en la formulación de políticas públicas. Se destaca entre todos estos el enfoque de innovación pública y pensamiento sistémico.

La innovación en el sector público no ocurre por sí sola. Requiere de ejercicios minuciosos de identificación de problemas o retos que se traducen luego en el diseño e implementación

de proyectos o experimentos que dan respuesta a los retos públicos (OECD, 2017). A diferencia de los enfoques tradicionales, las aproximaciones desde la innovación parten de esos retos públicos que viven muchos individuos y deben abordarse desde un enfoque centrado en las personas, desde la empatía (Grupo de Modernización del Estado, 2019).

Lo anterior no significa que los enfoques tradicionales no sean útiles en el diseño de políticas públicas; por el contrario, continúan siendo utilizados por su capacidad para responder a desafíos públicos. Lo que busca abordar este documento es ofrecer alternativas complementarias, ello significa aproximarse de otra manera a los retos públicos que, como se verá en los apartados siguientes, ofrece ventajas adicionales a las de un enfoque tradicional.

El presente capítulo busca dar lineamientos generales sobre enfoques no tradicionales y de esta manera ilustrar su implementación en el diseño de política pública. Los enfoques aquí mencionados son parte de los muchos que pueden aplicarse. Este apartado no pretende brindar una fórmula única, por el contrario, invita al lector a apropiarlos y adaptar su implementación según su contexto; también responde a la necesidad de documentar casos y experiencias en castellano sobre la innovación en el ciclo de las políticas públicas desde distintos enfoques no tradicionales.

<sup>3</sup> Los retos públicos no solo abarcan al sector público, estos involucran a toda la sociedad. Comprenden la interacción de actores del sector privado, la sociedad civil, la academia y las organizaciones internacionales (Equipo de Innovación Pública, 2019).

# 1. ENFOQUE PENSAMIENTO SISTÉMICO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*Cuando una acción tiene repercusión en el corto y en el largo plazo se dice que tiene complejidad dinámica, pues afecta de una manera u otra al sistema y otros sistemas que no alcanzamos a percibir.*

-Serra, 2016

## A. ¿Qué es?

La teoría general de sistemas que abarca el pensamiento sistémico y la dinámica de sistemas es una representación de realidades o situaciones complejas de una manera holística e integradora, visualizando las relaciones entre diferentes elementos. Toda realidad está organizada en distintos niveles de complejidad, y tal complejidad aumentará en la medida que existan más elementos e interacciones entre ellos.

De igual forma, según la teoría reduccionista, los sistemas complejos están compuestos por una larga colección de componentes simples. Luego, los sistemas complejos como el funcionamiento del cerebro, las colonias de hormigas, el sistema inmune, la economía, el comportamiento de los mercados o la red mundial de internet, surgen de las acciones independientes de innumerables jugadores simples sin que nadie esté a cargo. Las acciones de los jugadores simples pueden verse como una especie de red de procesamiento, donde puede producirse una cascada de señales que colocan en juego la compleja respuesta del sistema como un todo. Es decir, el comportamiento del sistema es la respuesta de pequeñas acciones individuales que provienen de distintos componentes más simples (Mitchell, 2009).

Según Mitchell (2009), las principales propiedades de los sistemas complejos son:

### 1. **Comportamiento colectivo complejo.**

Los sistemas complejos contienen grandes redes de componentes individuales, cada uno de los cuales sigue reglas relativamente simples sin control central o líder. Son las acciones colectivas de un gran número de componentes las que dan lugar a los patrones de comportamiento complejos, difíciles de predecir y que cambian en el tiempo.

### 2. **Señalización y procesamiento de la información.**

Los sistemas complejos producen y utilizan información como señales de sus entornos tanto internos como externos.

3. **Adaptación.** Todos los sistemas complejos se adaptan, es decir, cambian su comportamiento para mejorar sus posibilidades de supervivencia o éxito, lo hacen mediante procesos de aprendizaje o evolutivos.

La palabra dinámica significa el nivel de intensidad de una actividad y, en este sentido, los sistemas dinámicos cambian con el tiempo de alguna manera. Son ejemplos de dinámica de sistemas el mercado de valores, la población mundial, el sistema solar, el clima o calentamiento global, etc. “La teoría de sistemas dinámicos describe en términos generales las formas en que los sistemas pueden cambiar, qué tipos de comportamiento macroscópico son posibles y qué tipo de predicciones sobre ese comportamiento pueden hacerse” (Mitchell, 2009).

### **¿Por qué el enfoque de dinámica de sistemas en las políticas públicas?**

Según estudios realizados y publicados por los autores Ghaffarzadegan et al (2011), las cinco características de los problemas de política pública que dificultan su solución e implementación utilizando enfoques tradicionales son:

**1. La resistencia política:** Es común en sistemas complejos caracterizados por muchos circuitos de retroalimentación con largas demoras entre la acción de política pública y el resultado. En escenarios así, el aprendizaje se dificulta y los actores pueden continuamente dejar de apreciar la complejidad total de los sistemas que están tratando de influenciar.

**2. La necesidad y el costo de la experimentación:** La experimentación comienza a tomar importancia cuando el costo de lo que está en juego es alto a la hora de implementar y, además, muchas acciones de política pública son irreversibles.

**3. La necesidad de lograr un consenso entre diversas partes interesadas, mapeo y análisis de actores del sistema:** La

formulación de políticas públicas no es un proceso sencillo en el que un responsable decide y otros lo implementan de inmediato. Por el contrario, diferentes personas, grupos de oposición y partes interesadas dentro y fuera del Gobierno desempeñan papeles importantes y significativos en el desarrollo de políticas y en la influencia de su eficacia en toda la sociedad. En especial cuando las mejores políticas públicas son contrarias a la intuición, como suele ocurrir en el caso en los sistemas complejos, los encargados de formular políticas enfrentan un desafío adicional para obtener apoyo de aquellos con intereses diversos y arraigados. Es por ello, que la necesidad de involucrar y generar consensos o puntos de encuentro entre los diversos interesados también se convierte en una motivación para el enorme esfuerzo en la dinámica del sistema.

### **4. Los hacedores o responsables de políticas públicas con exceso de confianza:**

La resolución efectiva de los problemas de política pública también se ve obstaculizada por el exceso de confianza de los responsables políticos y de los tomadores de decisiones. Ese exceso de confianza, ya sean expertos o ingenuos, está documentado con amplitud en la literatura de psicología y ciencias de la decisión (Lichtenstein y Fischhoff, 1977; Lichtenstein et al., 1982 citado por Ghaffarzadegan et al., 2011). Los individuos tienden a ser demasiado confiados en sus decisiones cuando se enfrentan a preguntas moderadas o extremadamente difíciles (Bazerman, 1994 citado por Ghaffarzadegan, et al., 2011). En sistemas complejos con largas demoras y un alto grado de incertidumbre, la sobreconfianza es especialmente probable.

### **5. La necesidad de tener una perspectiva endógena:**

En la literatura y diversos estudios usualmente se encuentra la tendencia que tienen los encargados de tomar decisiones para atribuir eventos indeseables a fuentes exógenas en lugar de endógenas, lo que impide el aprendizaje

y mejorar su comportamiento. Los estudios muestran que una perspectiva endógena es esencial para la generación de políticas efectivas dentro de sistemas complejos.

A continuación, se listan los pasos para el análisis de políticas públicas con un enfoque de dinámica de sistemas. Como se puede observar en la **tabla 1-1**, al comparar el análisis tradicional presentado en la primera columna,

frente a uno como el propuesto en este apartado (columnas 2 y 3), la base continúa siendo la misma; sin embargo, se involucran factores como el entendimiento que el problema es dinámico y por lo tanto puede cambiar a lo largo del tiempo. Además, se contempla una fase de simulación del modelo que permita contar con más información para proponer, explorar y evaluar escenarios (CIDE,2008).

Tabla 1-1  
Pasos para el análisis de políticas públicas y dinámicas de sistemas

Políticas Públicas (Bardach, 2004)	Dinámica de Sistemas (Sterman, 2000)	Aplicación de Dinámica de Sistemas en Políticas Públicas.
1. Definir el problema.	1. Articulación del problema	1. Definición de un problema dinámico
2. Obtener datos e información.	2. Hipótesis de la dinámica	2. Desarrollo de un modelo de simulación
	3. Formulación del modelo	
	4. Evaluación del modelo	3. Evaluación del modelo de datos reales
3. Elaborar alternativas de solución.	5. Formulación y evaluación de la política.	4. Exploración de escenarios de política pública
4. Seleccionar criterios.		
5. Proyectar efectos y resultados.		
6. Revisar costos y beneficios.		
7. Elegir una solución que atienda al problema definido.		5. Desarrollo de políticas o estrategias
8. Contar la historia.		

Fuente: (CIDE,2008).

Es fundamental mencionar que, si bien la dinámica de sistemas atiende problemas complejos, sus modelos también se pueden hacer a una pequeña escala. Dichos modelos en escalas más pequeñas no sólo exigen simplicidad, sino que también deben incluir todos los bucles más dominantes. Sin embargo, como resultado, el proceso de construcción de modelos pequeños puede ser más difícil que construir modelos más grandes que incorporen

múltiples circuitos de retroalimentación. En muchos casos, los modelos pequeños pueden surgir sólo después de que un examen exhaustivo de un modelo más grande permita identificar y aislar únicamente los bucles de retroalimentación más dominantes.

En general, a pesar de las limitaciones descritas, los modelos de dinámica de sistemas pequeños pueden ayudar en gran medida al proceso de

formulación de políticas, dado que ayudan a sus formuladores a aprender sobre las fuentes de resistencia de las políticas, crear entornos de aprendizaje para la experimentación, superar la confianza excesiva y desarrollar un entendimiento compartido entre las partes interesadas. (Ghaffarzadegan et al., 2011).

Si bien los modelos más grandes o desagregados de sistemas son apropiados en algunas circunstancias, para muchos problemas de política pública, un modelo pequeño llega a ser suficiente para explicar el comportamiento del problema y desarrollar la intuición con respecto a las respuestas de políticas públicas adecuadas (Posada C., et al., 2011).

Una vez desarrollado un modelo grande, el modelador tiene una idea clara de los bucles dominantes, entonces puede crear una versión más pequeña para presentar a los responsables de la formulación de políticas. La dinámica del sistema fomenta el pensamiento claro sobre las causalidades, relaciones y cómo las variables realmente se conectan para producir comportamiento (Richmond, 2001). Los modeladores deben tener claro cómo una variable finalmente influye en otra variable al indicar paso a paso la ruta del vínculo causal. Ser precisos en la formulación de vínculos causales y aclarar importantes limitaciones de capacidad son aspectos esenciales de un buen modelado.

## **B. Caso práctico**

Los siguientes dos ejemplos ilustran cómo los intentos de intervenir en sistemas complejos a menudo fracasan cuando los formuladores de políticas públicas no tienen en cuenta las fuentes valiosas de retroalimentación y sus variables influenciadoras en el sistema como un todo. Por lo tanto, las herramientas tradicionales que carecen de un enfoque de retroalimentación o feedback pueden no anticipar cuáles son las mejores acciones de política pública:

1. Si una política aumenta el nivel de vida en un área urbana, más personas migrarán al área —un ciclo de equilibrio—, consumiendo recursos —por ejemplo, alimentos, casas, negocios—, lo que hará que el nivel de vida disminuya y se reviertan los efectos de la política original (Forrester, 1971 citado por Ghaffarzadegan et al., 2011)

2. Cuando se despliegan fuerzas policiales para controlar un mercado ilegal de drogas, la oferta de drogas disminuye, lo que lleva a que aumenten los precios de esas sustancias, haya más ganancias por venta y un mayor atractivo por traficarlas. El número de distribuidores aumenta, lo que revierte la acción de política pública original (Richardson, 1983 citado por Ghaffarzadegan et al., 2011)

### **Caso 1: Modelo dinámica urbana**

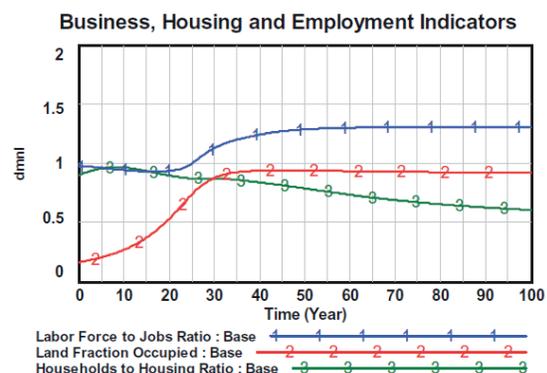
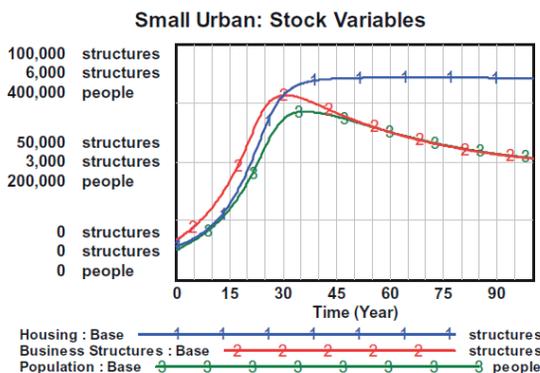
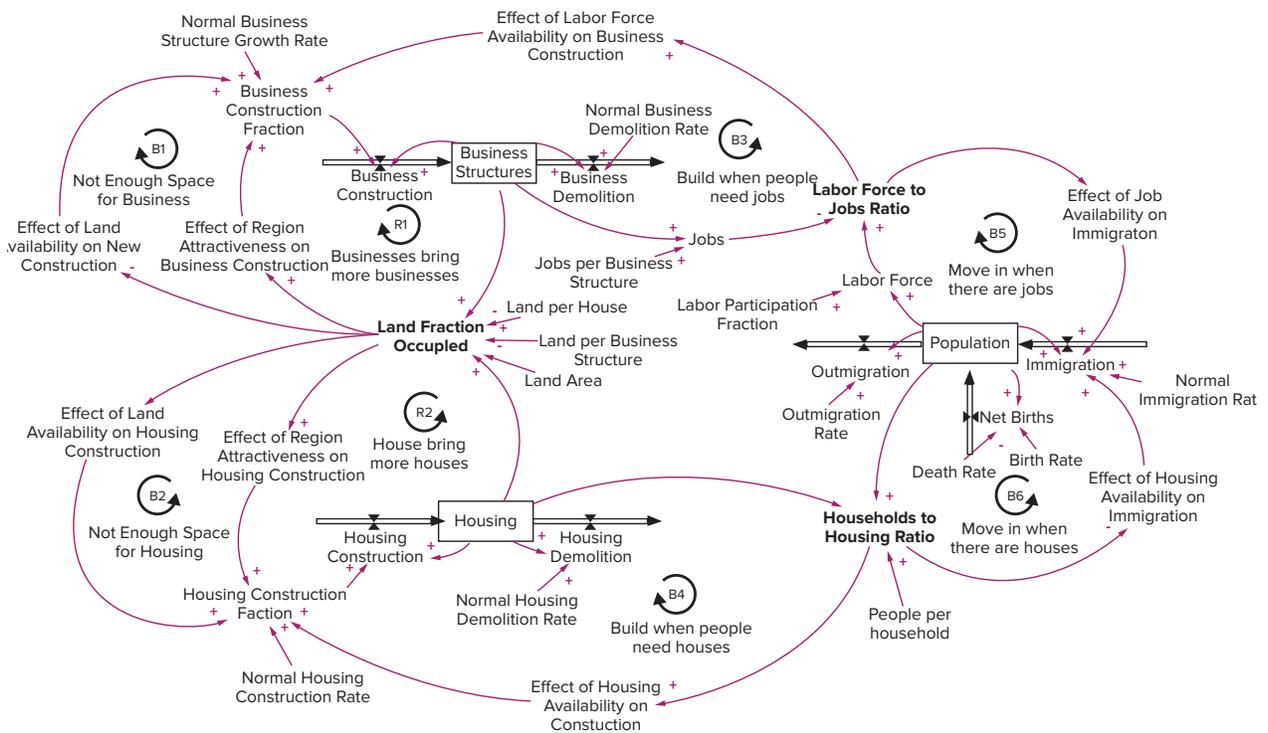
Uno de los casos clásicos de estudio dentro de la aplicación de pensamiento sistémico y dinámica de sistemas en las políticas públicas es la dinámica urbana de Forrester (1969) (Forrester's Urban Dynamics). Esta fue resultado de colaboración entre Forrester y el entonces Alcalde de Boston John F. Collins, quienes tenían experiencia directa con muchos de los problemas de las ciudades del interior de los Estados Unidos, incluidos el desempleo, la baja movilidad social, las escuelas pobres y la congestión. El objetivo del estudio era comprender las causas del deterioro urbano, evaluar las respuestas de política pública existentes y generar una discusión sobre cómo podrían adoptar políticas más exitosas.

En el núcleo del modelo de Urban Dynamics están las interacciones entre los sectores de vivienda, negocios y población de un sistema urbano. El modelo original está bastante desagregado y contiene, al menos nueve variables principales de stock (variables que no tienen dimensión temporal, la cantidad que mide es tomada en un momento del tiempo). En específico, las estructuras de vivienda y de negocios se desglosan por edad; además, la población se desagrega en grupos gerenciales, profesionales, laborales y subempleados. Gran parte del análisis y algunas de las ideas

clave del modelo original dependen del alto nivel de desagregación. Sin embargo, una versión simplificada captura las lecciones más esenciales para los encargados de la formulación de políticas públicas, y en un nivel de detalle que es más propicio para desarrollar una visión y construir una intuición sobre la naturaleza compleja de los sistemas urbanos. En el paper de Ghaffarzadegan et al., (2011) se presenta un modelo pequeño urbano —“small urban”—.

La **figura 1-1** muestra la estructura causal del modelo URBAN1. El modelo tiene tres variables de stock, que corresponden a los tres sectores enfatizados en el modelo original de Forrester. El modelo genera el modo de comportamiento principal de crecimiento, estancamiento y decadencia urbano (Ghaffarzadegan et al., 2011).

Figura 1-1  
Estructura de retroalimentación y resultados del modelo URBAN1



La mayor fortaleza del modelo URBAN1 es su capacidad para ilustrar de manera resumida cómo la estructura de retroalimentación de un sistema urbano puede generar estancamiento y luego decadencia. Del modelo los autores hacen la siguiente lectura: “a medida que continúan los procesos de crecimiento, la tierra se vuelve escasa. A medida que crece el stock de viviendas y estructuras comerciales, la fracción de tierra ocupada aumenta como antes; sin embargo, ahora el efecto de las limitaciones de espacio supera la ganancia de un mayor atractivo regional, lo que ralentiza la tasa de construcción de viviendas y negocios hasta que el terreno disponible esté casi completamente lleno. Sin embargo, el crecimiento no se desacelera tan rápido como para evitar el aumento de la población, el stock de viviendas y el stock de estructuras comerciales”.

“La desaceleración del crecimiento de las estructuras empresariales hace que las oportunidades de empleo sean escasas, lo que hace que el crecimiento de la población a través de la migración disminuya. Sin embargo, la construcción de viviendas, aunque también está influenciada por las limitaciones de espacio, no se ralentiza tan rápido, debido a un sesgo de la vivienda sobre las estructuras comerciales —generadoras de empleo—. El exceso de viviendas, a su vez, crea las condiciones para la descomposición: la cantidad de viviendas continúa atrayendo a una población mayor de la que puede ser apoyada por las estructuras comerciales existentes”.

Por último, “se alcanza un equilibrio en el que el nivel de vida disminuye lo suficiente como para detener el flujo de entrada” (Forrester, 1971b, p. 6).

El modelo URBAN1 y sus datos además de formar una idea de las causas de la decadencia urbana, pueden ayudar a los encargados de diseñar políticas públicas para mejorar las ciudades en descomposición o prevenir el estancamiento y la depresión en las áreas urbanas que aún están creciendo. Los autores resaltan que la comprensión de

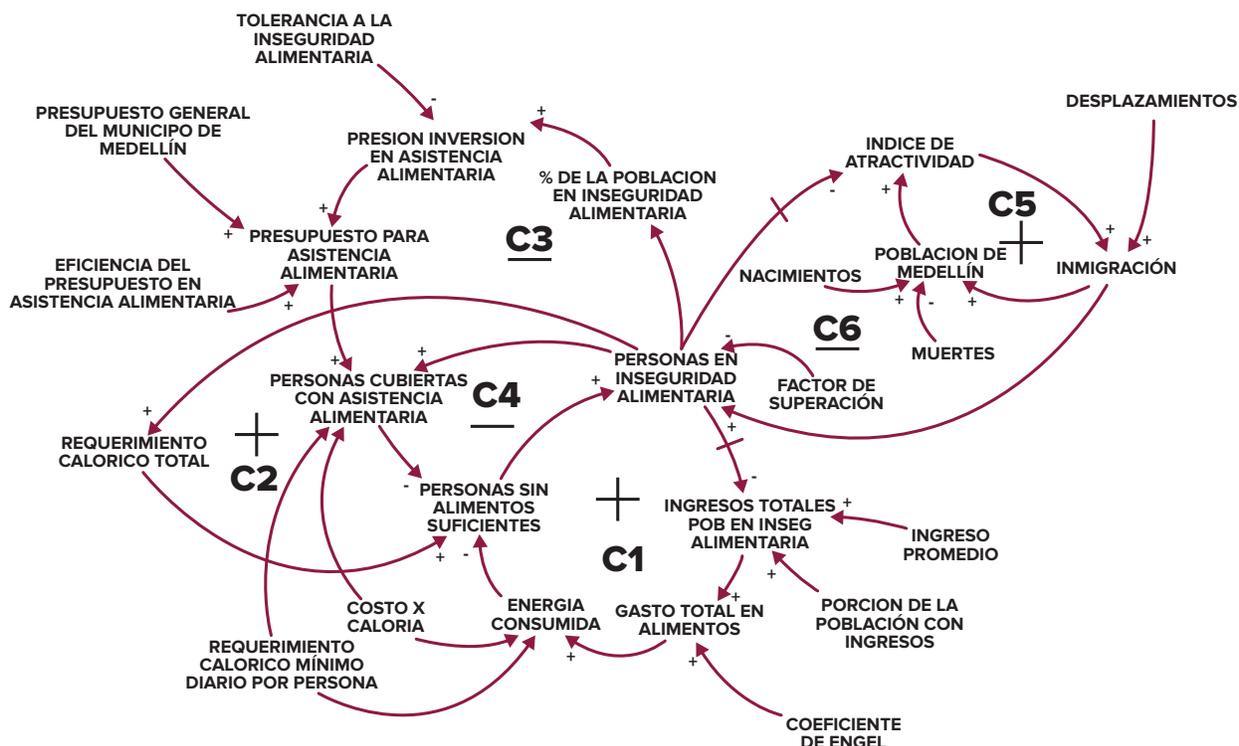
la estructura principal de retroalimentación de un sistema, tal como la proporciona un modelo de dinámica de sistema pequeño, es esencial para un diseño de políticas públicas efectivas (Ghaffarzadegan et al., 2011).

### **Caso 2: Modelo de la seguridad alimentaria en la ciudad de Medellín - Colombia**

Encontrar documentada la aplicación del pensamiento sistémico en políticas públicas en español o en países latinoamericanos y en el contexto Colombia es limitado, pues son pocos los recursos académicos que puedan mencionarse como casos; sin embargo, se destaca el ejercicio de la Universidad Nacional de Antioquia y la Alcaldía de Medellín, publicado en el año 2011, sobre el caso del Modelo de la seguridad alimentaria en la ciudad de Medellín, basado en un enfoque sistémico desde la accesibilidad económica. En ese entonces, el 58,6% de los habitantes de Medellín enfrentaban inseguridad alimentaria, por lo que se buscó construir una herramienta que permita la evaluación de políticas públicas que conduzcan a la reducción eficiente de la inseguridad alimentaria en Medellín, ya que las inversiones efectuadas sobre el sistema habían sido cuantiosas, pero sin resultados que reflejaran su alto impacto.

**La figura 1-2** muestra el modelo resumido de las principales variables y ciclos o bucles que explican la presencia de inseguridad alimentaria en la ciudad.

**Figura 1-2**  
**Diagrama causal del modelo de la problemática de seguridad**  
**alimentaria en Medellín**



Fuente: Ghaffarzadegan et al. (2011).

Los ciclos de retroalimentación considerados como responsables de la dinámica y comportamiento del sistema que se destacan de la figura 1-2, puede sintetizarse así según los autores:

C1- ciclo de pobreza. “Las personas que no alcanzan a consumir el requerimiento calórico mínimo diario incrementa la población en inseguridad alimentaria, esta población con el tiempo se ve deteriorada en su nivel de ingresos debido a que por falta de nutrición su circunferencia craneana no alcanza los niveles normales y por ende no es posible que accedan a educación superior que les permita obtener ingresos con los cuales puedan alcanzar los requerimientos calóricos mínimos diarios y por ende superar la condición de hambre e inseguridad alimentaria” (Posada C. et al., 2011).

C3- ciclo de intervención estatal. “El presupuesto que la ciudad destina para la seguridad alimentaria disminuye la cantidad de personas que se encuentran padeciendo de hambre, ya que a través de este se complementa la carga calórica diaria de los hogares y las personas; de acuerdo a la acumulación de población en inseguridad alimentaria y la presión que ejerza la ciudadanía sobre la Administración pública, el ente central diseña sus políticas para destinar nuevamente presupuesto para asistencia” (Posada C. et al., 2011).

C5 y C6- Ciclo de atractividad de la ciudad y desplazamiento. “Al modelar el desplazamiento, se tiene que Colombia afrontó una fuerte crisis de violencia en la década de los 90’, con una especial repercusión sobre la población que habita las aéreas rurales obligándola a desplazarse hacia centros urbanos en donde les brindan mejores condiciones

de seguridad. Medellín se constituyó en el segundo centro nacional de recepción de desplazados (Alcaldía de Medellín, 2008), recibiendo 202.192 personas con esta condición desde el año 2008 (Acción Social, 2011), esto se dio a causa de las favorables condiciones de asistencia humanitaria que brindaba la ciudad” (Posada C. et al, 2011).

Los anteriores ciclos de retroalimentación y su narrativa lógica basada en fundamentos y datos recolectados por distintos métodos por los autores muestran el potencial que tiene el primer paso para la construcción de modelo de pensamiento sistémico: la identificación de la variables habilitadoras y limitadoras del sistema, su interacción y causalidad. Luego, las variables se alimentan de datos y aproximaciones que permitan hacer simulaciones en el tiempo para identificar los efectos de cambios en ellas a través de acciones de política pública en el sistema como un todo, y así poder experimentar e implementar distintas alternativas con mejores efectos sobre la solución del problema central.

## C. Lecciones aprendidas

- Ya existe extensa teoría y marcos conceptuales sobre cómo utilizar la dinámica de sistemas para estudiar las cuestiones de gestión y política pública. Los modelos de dinámica de sistemas ahora cubren una amplia gama de áreas en los asuntos públicos, incluida la salud, energía, medio ambiente, bienestar social, desarrollo sostenible, seguridad y muchas otras áreas relacionadas. Sin embargo, la dinámica de sistema no se utiliza en la actualidad en todo su potencial en la formulación de políticas públicas y programas gubernamentales. La base de datos de publicaciones de dinámicas del sistema de 2008 enumera solo 94 entradas que contienen la frase “política pública” de más de 8.800 entradas totales (System Dynamics Society, 2009). Además, una búsqueda en las 20 principales revistas de la Administración pública, clasificadas por el factor de impacto de la red de conocimiento ISI

(Thomson Reuters, 2009), revela muy pocos estudios de dinámica de sistemas publicados durante los últimos 10 años. Dada la opinión de Forrester de que “el fracaso de la dinámica del sistema para penetrar en los gobiernos recae directamente en la profesión de la dinámica del sistema y no en los del gobierno” (Forrester, 2007, p. 361), es importante que la comunidad de dinámica del sistema discuta cómo la contribución de este enfoque de formulación de políticas podría incrementarse (Posada C. et al, 2011).

- El sesgo general de los individuos responsables y hacedores de políticas públicas hacia sus propias capacidades, combinado con la complejidad del contexto de los asuntos públicos, hace que el exceso de confianza sea un problema inherente en la formulación de políticas.

- Cuando se observa nuestro mundo como un sistema complejo, en el que el aprendizaje, la retroalimentación y las adaptaciones tienen lugar a través de redes vinculadas y autoorganizadas, en lugar de un modelo mecanicista de entradas y salidas, se puede entender mejor cómo los procesos de diálogo colaborativo funcionan y producen los resultados que los autores Connick & Innes (2010) resaltan en el caso de Programa CALFED Bay-Delta en California de los Estados Unidos.

- A pesar de los beneficios de modelos a pequeña escala —small model—, conviene mencionar que también tienen limitaciones. Primero, los encargados de formular políticas públicas, en particular, exigen a menudo un modelo exclusivo que considere más detalles y todos los posibles vínculos causales observados o contemplados. En tal situación, los formuladores de políticas pueden perder su confianza si ven que su vínculo o variable hipotético no existe en el modelo. Además, en muchas situaciones, las partes interesadas pueden aspirar a ver sus propias organizaciones, departamentos o comunidades representados por separado, y aumentan así el nivel de desagregación. En tal

caso, puede ser útil tener una versión exclusiva del modelo y mostrar que el comportamiento final no es sensible cualitativamente a los enlaces o variables importantes asumidos por los responsables políticos. Una vez que las ideas proporcionadas por un modelo pequeño se entienden bien, se puede construir un modelo más detallado para analizar las implicaciones de política más precisas (Ghaffarzadegan. et al., 2011).

- Otra limitación es que el uso de modelos pequeños puede llevar a los modeladores a subestimar el papel de algunos bucles o ciclos

de retroalimentación que en realidad pueden ser importantes.

- La comprensión de la estructura principal de retroalimentación de un sistema, tal como la proporciona un modelo de dinámica de sistema pequeño, es esencial para un diseño de políticas públicas efectivas (Ghaffarzadegan, et al., 2011).

- La construcción de un modelo o sistema es esencial en la fase de formulación de políticas públicas para entender los actores, elementos, variables y comportamiento del sistema, la problemática y su dimensión y efectos.

## 2. Enfoque de políticas públicas adaptativas

*Las políticas públicas se consideran como experimentos, con el objetivo de promover el aprendizaje continuo y la adaptación en respuesta a través del tiempo (Dewey).*

### A. ¿Qué es?

De acuerdo con Swanson & Bhadwal (2009), las primeras discusiones sobre políticas públicas adaptativas se dieron a partir de 1900. En 1978, el término “políticas públicas adaptativas” aparece en la literatura publicada en el libro de Kai Lee que integra la ciencia y la política para el medio ambiente, y describe la política adaptativa como la “diseñada desde el principio para probar hipótesis claramente formuladas sobre el comportamiento de un ecosistema siendo cambiado por el uso humano”. Por la misma época, Dennis Rondinelli recomienda que los esfuerzos de desarrollo internacional necesitan responder de manera más eficaz a la inevitable incertidumbre y complejidad, y que la forma para lograrlo es utilizando “un enfoque adaptativo que se basa en la planificación estratégica, en los procedimientos administrativos que facilitan la innovación, la capacidad de respuesta y la experimentación, y en los procesos de toma de decisiones que unen el aprendizaje con la acción” (Swanson & Bhadwal , 2009).

Se podría inferir de la teoría del ciclo de políticas públicas dos partes principales (Swanson & Bhadwal, 2009), a saber:

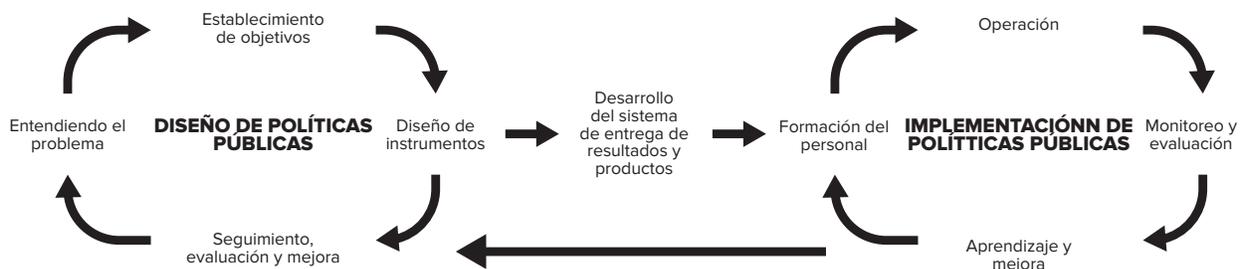
1. Diseño. Definición de las reglas sobre cómo debe funcionar el instrumento de política.

2. Implementación. Las acciones de las personas y organizaciones que implementan las reglas del instrumento de política.

Estos dos componentes se visualizan en la **figura 1-3**, que presenta un proceso

idealizado de diseño e implementación de políticas públicas. Estas por lo general están diseñadas por hacedores de política y tienen distintos grados de consulta con las partes interesadas relevantes; la implementación de esta misma política está a cargo de una institución u organización diferente a la que la diseñó (Swanson & Bhadwal, 2009), por esto se plantea un ciclo ideal.

**Figura 1-3**  
**Ilustración ideal del diseño e implementación de política pública**



Fuente: Adaptado de Swanson, D. & Bhadwal, S., 2009.

Según Swanson, D. & Bhadwal, S. (2009), el diseño y la implementación de políticas públicas es un ciclo iterativo, que idealmente, comienza con la comprensión del problema para formular los objetivos de la política; luego se diseñan los instrumentos y acciones de política necesarios y se desarrolla un proceso de implementación. También en ese rango ideal se inicia el entrenamiento del personal para permitir la operación del instrumento o acción de política pública. La implementación se monitorea y evalúa en periodos determinados para saber qué funciona bien y qué no, y se aplican mejoras sustanciales. La retroalimentación de la implementación en el terreno sobre si se están cumpliendo los objetivos de la política debe volver a los diseñadores y hacedores de la política pública, con el fin de comprender mejor los problemas y adelantar mejoras críticas tanto en el diseño, como en la implementación de la política pública.

Las políticas públicas con este enfoque adaptativo se diseñan para funcionar con más eficiencia ante escenarios complejos, dinámicos y condiciones de incertidumbre. Ahora bien, con base en la revisión bibliográfica y consulta a profesionales, se observa que la capacidad de una política pública para adaptarse a condiciones anticipadas e imprevistas se puede facilitar utilizando las siguientes 7 herramientas de acuerdo con Swanson, D. & Bhadwal:

**1. Análisis integrado y prospectivo.**

**Posibilita** identificar factores clave que afectan el desempeño de las políticas públicas y establecer escenarios de cómo esos factores podrían evolucionar en el futuro.

**2. Deliberación con múltiples partes interesadas o “stakeholders”.**

Implica un esfuerzo colectivo y colaborativo para

examinar un tema desde diferentes puntos de vista antes de tomar una decisión; los procesos deliberativos fortalecen el diseño de políticas públicas mediante el reconocimiento de valores comunes y la comprensión integral de las relaciones causales.

**3. Ajustes automáticos de las políticas públicas.** Puede anticiparse parte de la variabilidad inherente en las condiciones socioeconómicas y ecológicas. Por su parte, el monitoreo de indicadores claves permite ayudar a desencadenar ajustes vitales de políticas públicas para mantener su buen funcionamiento.

**4. Habilitar la autoorganización y las redes sociales.** Garantiza que las políticas públicas no socaven el capital social existente; facilita el intercambio de buenas prácticas y elimina las barreras a la autoorganización. Todo lo anterior fortalece la capacidad de los stakeholders para responder a eventos imprevistos a través de una variedad de formas innovadoras.

**5. Descentralización de la toma de decisiones.** La descentralización de la autoridad y la responsabilidad de la toma de decisiones a la unidad de gobierno más eficiente y responsable ya sea existente o recién creada, puede aumentar la capacidad de una política para funcionar con éxito cuando se enfrenta a eventos imprevistos.

**6. Promoción de la variación.** Dada la complejidad de la mayoría de los ajustes de políticas públicas, la implementación de una diversidad de acciones o intervenciones de política pública para abordar el mismo problema aumenta la probabilidad de lograr los resultados deseados. La pluralidad de respuestas también forma un enfoque común de gestión de riesgos, que facilita la capacidad de desempeñarse de manera eficiente ante condiciones imprevistas.

**7. Revisión formal de la política y aprendizaje continuo.** La revisión periódica—incluso cuando la política pública está

funcionando bien—, y el uso de pilotos o experimentos bien diseñados a lo largo de la vigencia de la política pública para evaluar los supuestos relacionados con el desempeño, facilita abordar los problemas emergentes y desencadenar importantes ajustes en las políticas.

Un prerequisite necesario para la formulación de políticas adaptativas incluye identificar los factores clave que afectan el desempeño de las políticas, articular escenarios sobre cómo los factores clave podrían evolucionar en el futuro y probar el desempeño de las políticas bajo los escenarios (Swanson, D. & Bhadwal).

En resumen, una política pública adaptativa debe contener los siguientes 4 componentes (**figura 1-4**):

- Componentes teóricos que explican el impacto del sistema de variables que pueden ser intencionalmente alterables o fuera de control de la política pública:

1. Construir el modelo causal: construir el sistema y sus interacciones, datos cuantitativos y cualitativos, herramientas de modelamiento, perspectivas de los stakeholders o actores interesados.

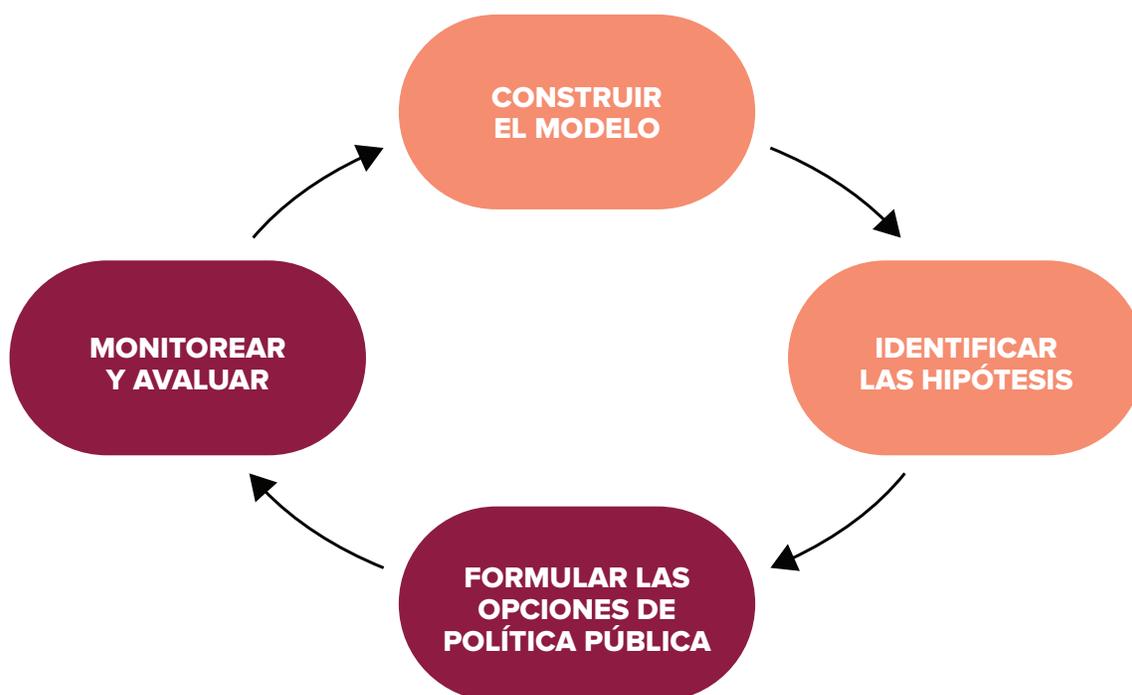
2. Identificar las hipótesis: suposiciones y predicciones, ¿qué sabemos? y ¿qué no sabemos?, discusión del modelo o sistema, dinámicas internas y externas del modelo o sistema.

- Componentes experimentales que pueden ser simultáneamente por intervenciones de política pública o causados por condiciones de cambios incontrolados:

1. Formular las opciones de política pública: testeo de suposiciones, escenarios, selección de criterios, oportunidades de adaptar las intervenciones o cambiar en respuesta a la nueva información.

2. Monitorear y evaluar: integrar la recolección de datos y revisiones regulares en la implementación de políticas públicas.

**Figura 1-4**  
**Componentes de políticas públicas adaptativas**



Fuente: University College London Department of STEaPP, 2016.

En conclusión, los dos principales objetivos de las políticas públicas con enfoque adaptativo son: 1) que permita el aprendizaje y 2) que mejore la resiliencia.

## **B. Caso práctico**

### **•Caso transición energética de la Unión Europea**

La gran pregunta en el enfoque de políticas públicas adaptativas es ¿cuándo es el momento para adaptar una política pública? El siguiente caso de estudio se basa en un modelo de optimización desarrollado por Hamarat, et al. (2014) en el cual se plantea la forma para detectar cuándo es sustancial adaptar la política, ello reflejado en un caso de estudio del diseño de una política adaptativa para dirigir la transición del sistema energético de la Unión Europea hacia un funcionamiento más sostenible.

*Un campo dentro de la optimización que permite superar las dificultades que plantea la incertidumbre es la optimización robusta. Los métodos de optimización robustos apuntan a encontrar resultados óptimos en presencia de incertidumbre. La formulación de políticas adaptativas requiere un manejo adecuado de las incertidumbres estructurales para desarrollar políticas sólidas. Por lo tanto, los métodos de optimización robustos pueden ser de gran utilidad para la formulación de políticas adaptativas (Hamarat, et al., 2014).*

Este caso de estudio plantea el contexto donde la Unión Europea requiere formalizar la transición energética hacia energías sostenibles que permitan cumplir las metas de reducción de emisiones de carbono. Sin embargo, dada la complejidad del sistema energético también incluye incertidumbres relacionadas con la vida útil de la tecnología a implementar, el crecimiento económico, los costos, la preferencia de inversión, la curva de aprendizaje, los mercados, etc. Por estas variables incontrolables, es

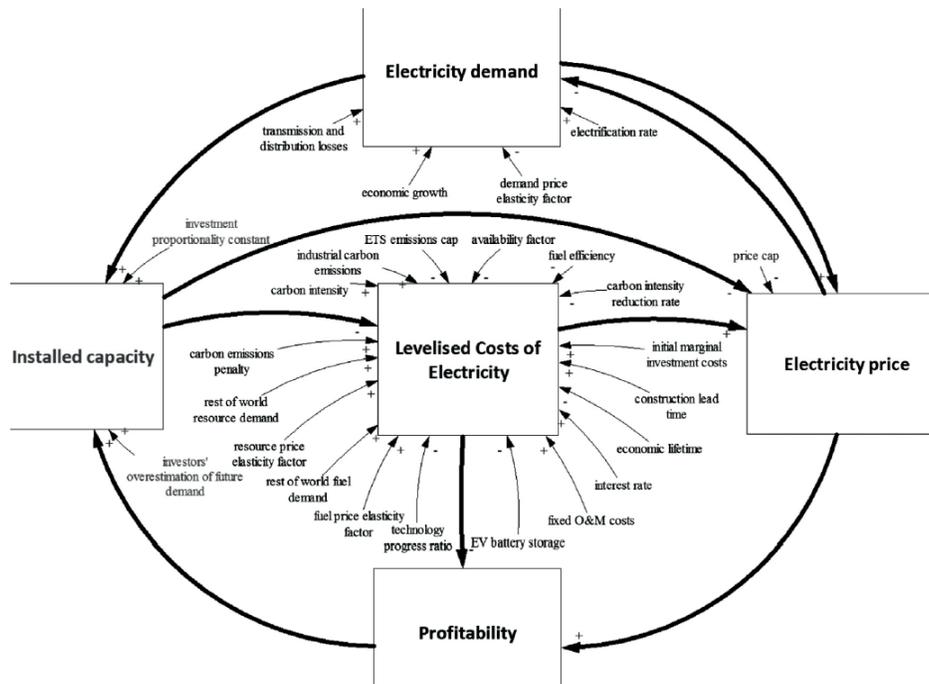
determinante tener en cuenta las incertidumbres al analizar el sistema energético y al formular políticas públicas para cumplir los objetivos de transición energética.

Así como muchos retos de políticas públicas adaptativas, la dinámica de sistemas es una herramienta para comprender el sistema; por ende, los autores la usaron para entender y simular las características propias del sistema energético y de electricidad de la Unión Europea. El modelo representa el poder del sector, su conexión con distintas regiones de la Unión Europea, las tecnologías de generación de energía como viento, energía solar fotovoltaica, biomasa sólida, carbón, gas natural, energía nuclear, gas natural con captura de carbono (CCS), gasificación de carbón y energía hidroeléctrica a gran escala. Además, se contempla no solo variables endógenas al sistema sino también exógenas como demanda, costos y precios de la energía (Hamarat, et al., 2014).

Algunas deducciones o insights del modelo que concluyen los autores son las siguientes: un aumento de la demanda de electricidad conduce a un aumento en la capacidad instalada, lo que afectará el precio de la electricidad. Esto provocará una demanda creciente, lo que a su vez dará como resultado más capacidad instalada. Por otro lado, la disminución de los precios de la electricidad conducirá a una rentabilidad menor y capacidad instalada, lo que dará como resultado aumentos en los precios de la electricidad.

La **figura 1-5** es una representación gráfica de las relaciones causales en el modelo. Para ejecutar simulaciones computacionales, estas relaciones se traducen en un sistema de ecuaciones diferenciales, que se implementan en el software de simulación Vensim. En total, el modelo incluye 33 ecuaciones diferenciales ordinarias, 499 ecuaciones auxiliares y 632 variables.

**Figura 1-5**  
**El principal diagrama causal del modelo energético de la Unión Europea**



Fuente: Tomado de Hamarat, et al. (2014).

Las variables de salida que le interesaron a los autores son las siguientes: la fracción de tecnologías renovables, la fracción de reducción de emisiones de carbono y los costos totales promedio de producción de electricidad. De igual modo, el modelo contempla las variables de incertidumbre y es de especial interés conocer su influencia

en las variables clave de salida. Para ello los autores utilizan otros modelos alternativos, variaciones y se exploran en rangos predefinidos. En la tabla 1-2 se presenta un resumen de la incertidumbre que tuvieron en cuenta para construir el modelo (Hamarat, et al., 2014):

**Tabla 1-2**  
**Incertidumbres y rangos tomados para el desarrollo del modelo**

Vida económica o útil	Para cada tecnología, las vidas medias no se conocen con precisión. Se exploran diferentes rangos para las vidas económicas para cada tecnología.
Curva de aprendizaje	Es incierto para diferentes tecnologías cuánto disminuirán los costos con el aumento de la experiencia. Se exploran diferentes proporciones de progreso para cada tecnología.
Crecimiento Económico	Es muy incierto para diferentes tecnologías cuánto se desarrollará la economía con el tiempo. Se consideran seis posibles desarrollos de comportamientos de crecimiento económico.
Tasa de electrificación	La tasa de electrificación de la economía se explora mediante seis tendencias de electrificación diferentes.
Límites físicos	Se desconoce el efecto de los límites físicos en la tasa de penetración de una tecnología. Se consideran dos comportamientos diferentes
Pesos preferenciales	Las perspectivas de los inversores sobre las inversiones en tecnología se consideran profundamente inciertas. El potencial de crecimiento, la familiaridad tecnológica, los costos marginales de inversión y la reducción del carbono son posibles criterios de decisión.
Almacenamiento de la batería	Para la energía eólica y fotovoltaica, la disponibilidad de almacenamiento (de batería) es difícil de predecir. Se explora un rango paramétrico para esta incertidumbre.
Tiempo de prohibición nuclear	Se espera una prohibición forzada de la energía nuclear en muchos países de la Unión Europea entre 2013 y 2050. El tiempo de la prohibición nuclear varía entre 2013 y 2050.
Precio - elasticidad demanda	Se considera un rango paramétrico para los factores de elasticidad precio – demanda.

Fuente: Hamarat, et al. (2014).

El esquema europeo de comercio de emisiones (ETS por sus siglas en inglés European Emissions Trading Scheme) se utiliza en Europa para reducir las emisiones de carbono. Este plantea un límite anual sobre la cantidad máxima de emisiones y la opción de comercializar con estos derechos de emisión de carbono. Los resultados de la política de ETS hasta ahora no muestra los resultados esperados. Además, el modelo planteado por los autores de este caso fue simulado 10.000 veces para generar un conjunto de casos, produciendo series de tiempo entre 2010 y 2050. Cada caso es una selección de 46 incertidumbres diferentes y ciertos supuestos sobre el estado futuro del sistema a través de Latin Hypercube Sampling. Los resultados comprueban que la política de ETS bajo incertidumbre difícilmente cumpliría los objetivos: para la mayoría de los futuros, la fracción de energías renovables permanece en alrededor del 25% y la fracción de reducción de emisiones de carbono es cerca al 10%; muy por debajo del objetivo que es del 20%. Es obvio que existe la necesidad de nuevas acciones para lograr un futuro energético sostenible (Hamarat, et al., 2014).

Los autores recalcan que, aunque el análisis no produjo información útil con respecto a las vulnerabilidades, existen hallazgos interesantes relacionados con las oportunidades que podrían aprovecharse. La metodología PCA PRIM se utilizó para identificar las oportunidades que pueden conducir a futuros donde la fracción de energías renovables es superior al 40%. Esas oportunidades están relacionadas sobre todo con la vida útil de las tecnologías y sus curvas de aprendizaje. Para ser más precisos, la vida útil más larga es de las energías renovables, la vida útil más corta es de las energías no renovables —en especial carbón y gas—, ahora, los efectos de aprendizaje más fuertes para las energías renovables son oportunidades para lograr un funcionamiento más sostenible. Por lo tanto, para mejorar el sistema de la política pública ETS, los autores, con base en las observaciones y los resultados encontrados con el modelo, proponen las siguientes tres acciones adaptativas a la política ETS (Hamarat, et al., 2014):

- Acción 1: acelerar la eliminación de las viejas tecnologías no renovables. Se debe realizar

un seguimiento de la brecha entre el nivel deseado y el actual de la fracción renovable. Se supone que el nivel deseado es del 80%.

- Acción 2: hacer que las tecnologías renovables sean más rentables mediante la introducción de una fracción de subsidio en sus costos marginales de inversión. Se monitorean los costos de la tecnología no renovable más cara y las tecnologías renovables. Si el costo de un renovable es cercano al más caro no renovable, con una proximidad del 25%, entonces se introduce un subsidio de este porcentaje durante 10 años.
- Acción 3: mantener la fracción renovable objetivo en el futuro. Se hace un pronóstico de la fracción renovable para 10 años siguientes; también se supone que una fracción deseada es del 80%.

## C. Lecciones aprendidas

- Se pueden desarrollar políticas públicas adaptativas utilizando suposiciones adecuadas para los diferentes factores y variables desencadenantes. (Hamarat, et al., 2014)
- Los resultados del caso de transición energética de la Unión Europea indican que el enfoque propuesto por los autores se puede utilizar de manera eficiente para desarrollar sugerencias de políticas públicas y para mejorar el proceso de toma de decisiones. Igualmente, es posible aplicar la misma metodología en sistemas dinámicamente complejos y profundamente inciertos, como salud pública, sistemas financieros, transporte, gestión de recursos hídricos, adaptación climática y vivienda. (Hamarat, et al., 2014)
- Las primeras aplicaciones de políticas adaptativas se pueden encontrar en el campo de la gestión ambiental. Las políticas están diseñadas desde el principio para

probar hipótesis bien formuladas sobre cómo reaccionará el comportamiento de un ecosistema a las acciones humanas. (Hamarat, et al., 2014)

•En el caso de estudio de transición energética de la Unión Europea, los autores se centraron en el diseño robusto adaptativo que sigue un proceso de nueve pasos:

1. La conceptualización del problema
2. La identificación de incertidumbres (y certezas)
3. El desarrollo de un conjunto de modelos que permite generar muchos escenarios recomendables.
4. La generación de un gran conjunto de casos, donde cada caso representa la materialización de un futuro específico.
5. Utilizando el descubrimiento de escenarios, el conjunto de casos se analiza para identificar regiones problemáticas y/o prometedoras

en los resultados de interés, así como la combinación de incertidumbres que estas causan

6. Informado por el análisis en el paso 5, el diseño de políticas para convertir regiones problemáticas en regiones no problemáticas.

7. La implementación de las políticas candidatas en los modelos.

8. La generación de todos los posibles escenarios sujetos a las políticas candidatas.

9. La exploración y el análisis del conjunto de escenarios obtenidos en el Paso 8 con el fin de identificar regiones problemáticas y/o prometedoras en los resultados de interés, así como las causas principales de problemas densamente concentrados, lo mismo las regiones prometedoras, etc.

Los pasos del 5 al 8 deben repetirse hasta que surja una política adaptativa con resultados sólidos” (Hamarat, et al., 2014).

## 3. Enfoque de diseño centrado en los usuarios en políticas públicas

*El Diseño Centrado en el Usuario te ayudará a escuchar de un modo diferente a los miembros de la comunidad cuando expresen sus necesidades, a crear soluciones innovadoras que den respuesta a esas necesidades y a poner en práctica soluciones, teniendo en cuenta la sustentabilidad financiera, te ayudará a mejorar la calidad de vida de millones de personas.*

(IDEO, 2015)

### A. ¿Qué es?

El enfoque centrado en los usuarios tiene relación estrecha con áreas como el diseño; su premisa principal consiste en comprender e involucrar a los usuarios en el desarrollo de las soluciones. El diseño como disciplina conlleva un enorme potencial de cambio para muchos gobiernos al punto que “parece haberse convertido en un vehículo para la exploración; una exploración que potencialmente desafía los supuestos comúnmente aceptados sobre la gobernanza pública y la burocracia” (Bason, 2017). Aunque este enfoque ha sido aplicado sobre todo en el sector privado para el desarrollo de productos, su esencia implica movimientos de desarrollo participativos-ascendentes liderados por la

comunidad que comenzaron en la década de 1970 que podrían considerarse como aplicaciones relacionadas en el sector público. Si bien las prácticas y los métodos centrados en los usuarios no requieren un cambio radical en el proceso, sí exigen un cambio de mentalidad, cuyo potencial permite a los hacedores de política pública crear y ofrecer soluciones innovadoras a desafíos apremiantes que tienen sus raíces en las necesidades de las personas, quienes demandan soluciones nuevas (IDEO, 2015).

Para efectos de la aplicación de este enfoque, los términos “persona” y “usuario” son equivalentes, con ellos se refiere a quienes harán uso de la solución y para quienes fue desarrollado el producto, servicio, espacio, estrategia, experiencia, programa o política pública. La persona o usuario no es el diseñador, ni el jefe y en algunas ocasiones tampoco el cliente, es quien en realidad acabará interactuando con la solución propuesta (Garreta y Mor Pera, 2011). En términos de políticas públicas el reto es aún mayor ante la necesidad de satisfacer a múltiples grupos de usuarios a la vez.

Resulta pertinente aclarar que la implementación de este enfoque en soluciones de políticas públicas presenta variables y consideraciones particulares, y diferenciadas a soluciones por producto, la comprensión del usuario y su contexto, que tal como lo plantea la definición propuesta por Panthea Lee se debe entender más como un marco de abordaje y proceso, que como una actividad o participación del usuario en un solo momento; este como cualquier otro enfoque a aplicar en el sector público requiere una comprensión y descripción cuidadosa de lo que caracteriza y diferencia el entorno público (Panthea, 2015).

Este sentido, el diseño centrado en los usuarios debería entenderse como:

*Un proceso de resolución de problemas en varias etapas que optimiza las soluciones en función de las necesidades, los comportamientos, las restricciones y los contextos operativos de los usuarios. Las soluciones se prueban y refinan*

*repetidamente durante todo el proceso de diseño y desarrollo antes de la implementación (Panthea, 2015).*

Con este fundamento, se deducen seis características claves que caracterizan este enfoque (Jordi Sánchez, 2011):

1. Se basa en la comprensión explícita de los usuarios, su contexto, necesidades, deseos y preocupaciones.
2. Los usuarios están involucrados durante todo el proceso de desarrollo: investigación, creación, implementación, evaluación independientemente de si se desarrolla una política pública, un programa o un servicio.
3. El proceso es iterativo y está dirigido y refinado por evaluaciones centradas en las personas.
4. Durante el uso de herramientas y el diseño de espacios de cocreación se tiene en cuenta la experiencia del usuario.
5. El equipo de diseño incluye habilidades y perspectivas multidisciplinares.
6. El objetivo del enfoque busca obtener soluciones deseables, útiles y satisfactorias para las personas.

Además, este enfoque contempla un conjunto de metodologías, métodos y técnicas entre los cuales se encuentran: el pensamiento de diseño, el diseño de experiencias, el diseño de servicios, el diseño centrado en los usuarios y otras como economía comportamental o pensamiento sistémico (**figura 1-6**). Para el desarrollo de las iniciativas puede usarse las metodologías útiles según la necesidad, pues no son excluyentes.

Figuras 1-6  
Marco de referencia del enfoque centrado en los usuarios

## MARCO DE REFERENCIA



Fuente: Elaboración propia Equipo de Innovación Pública - DNP

Como puede observarse en la figura 1-6, un enfoque centrado en el usuario es una sombrilla amplia y cobija varias metodologías, entre esas el diseño centrado en el usuario. Si bien sus nombres son similares, este último refiere una metodología ágil e iterativa que, al estar enmarcada en el enfoque centrado en el usuario, pone en especial importancia a las personas, con el fin de desarrollar soluciones deseables y útiles, basadas en las necesidades y preocupaciones de los usuarios. Todo lo anterior se fundamenta en 3 pasos: 1) Escuchar; 2) Crear; y 3) Entregar.

## B. Caso práctico

El Grupo de Modernización del Estado - GME del Departamento Nacional de Planeación (DNP) trabaja entre otros, temas de innovación pública. Este frente de trabajo se caracteriza para ser el encargado de habilitar, permitir y dar lineamiento, para que la innovación

pública suceda y se potencialice. Desde su creación como un intraemprendimiento en el año 2015 y propio a la misionalidad del DNP ha contribuido y apoyado desde enfoques de innovación procesos de conversación y creación de políticas públicas. Entre muchos de los aprendizajes obtenidos como parte del camino recorrido, ha sido evidente que asumir la innovación como respuesta a retos públicos requiere de la creación de nuevas capacidades y habilidades, formas más colaborativas e innovadoras, una transformación profunda de mentalidad y de una práctica centrada en las necesidades de los usuarios.

Desde el GME se cree que para definir y responder con efectividad a retos públicos es necesario centrarse en las personas que los viven, y lograr que sean protagonistas sus voces, perspectivas y experiencias, tanto en la comprensión del reto como en el diseño y ejecución de una respuesta. Este tipo de aproximación aumenta el potencial de alcanzar genuinamente transformaciones positivas y sostenibles en el tiempo, y contribuye

<sup>4</sup>Este enfoque será explicado más adelante en detalle.

<sup>5</sup>Creado mediante la resolución número 3951 del 18 de diciembre de 2019 "Por la cual se crean dos grupos internos de trabajo en el Departamento Nacional de Planeación".

a fortalecer la legitimidad del proceso de innovación.

Las personas en el centro de la respuesta a retos públicos ha sido un enfoque bandera del GME para el desarrollo conceptual de la innovación pública y el trabajo conjunto con equipos del sector público colombiano en el que se apoya la creación de nuevas ideas; así como la exploración e implementación sobre la experiencia de enfoques encaminados, entre otros propósitos, a determinar los verdaderos problemas y necesidades pasando de diseñar para las personas a hacerlo con ellas, y a transformar la idea de con una única alternativa “solucionar problemas” a definirlos y contribuir a su respuesta.

En la promoción y transferencia de capacidades para la innovación y experimentación en el sector público —pilotos, proyectos, prototipos y narrativas— en el GME se destacan los siguientes principios:

- **Multidisciplinariedad.** El GME le apuesta a un equipo multidisciplinar que durante el acompañamiento de iniciativas pueda identificar los desafíos y presentar múltiples ideas desde perspectivas diferentes. La construcción colaborativa se enriquece por habilidades y capacidades que no atienden a una única área del conocimiento sino a varias.
- **Centrado en el usuario.** El GME se esfuerza por entender las necesidades, los deseos y las debilidades de quienes lo contactan —es decir, los usuarios directos— para desarrollar una iniciativa, mediante un servicio de apoyo en materia de innovación pública en donde se han diseñado los puntos de contacto y las herramientas de caracterización del interés, el lienzo de la idea, la ficha de plan de trabajo, entre otros instrumentos.
- **Involucramiento.** Los usuarios directos del GME están involucrados durante todo el proceso de acompañamiento en los cuales se aplican dinámicas de cocreación, dado que ellos son quienes conocen las necesidades de quienes se beneficiarán con la solución —usuarios indirectos—.

El GME también busca fortalecer las capacidades de los equipos para que utilicen este enfoque en iniciativas futuras. A esto el GME lo denomina “aprender haciendo”.

- **Procesos iterativos.** El enfoque experimental del GME invita a llevar a cabo las iniciativas por medio de ciclos de iteración, donde el error no es castigado, sino que el aprendizaje obtenido en cada ciclo se usa como insumo para ajustar y mejorar en el ciclo siguiente.

- **Experiencia del usuario.** Desde el momento en que contactan al GME hasta el cierre de la iniciativa se tiene en cuenta la experiencia del usuario, en la que su interacción con el Equipo se diseña y piensa de acuerdo con sus necesidades, capacidades y preocupaciones.

- **Respuestas a retos públicos.** Este enfoque difiere de una única solución exitosa. En cambio, propone alternativas y respuestas a retos públicos deseables, útiles y satisfactorias para el usuario. Además, para el GME una solución —política, programa o servicio— puede resultar en una mayor productividad del sector público, en instituciones democráticas más abiertas y robustas, en una oferta de políticas públicas pertinentes y efectivas, o en servicios que conducen a mayores grados de satisfacción y confianza ciudadana.

## **C. Lecciones aprendidas**

Una vez implementado el enfoque de diseño de políticas basado en el usuario, se han identificado los siguientes puntos a favor para las organizaciones, empresas o entidades que lo utilizan (Garreta y Mor, 2011):

- Aumenta la satisfacción de las personas, sean clientes o usuarios.
- Aumenta la productividad y la eficiencia

las personas, tanto trabajadores como servidores públicos.

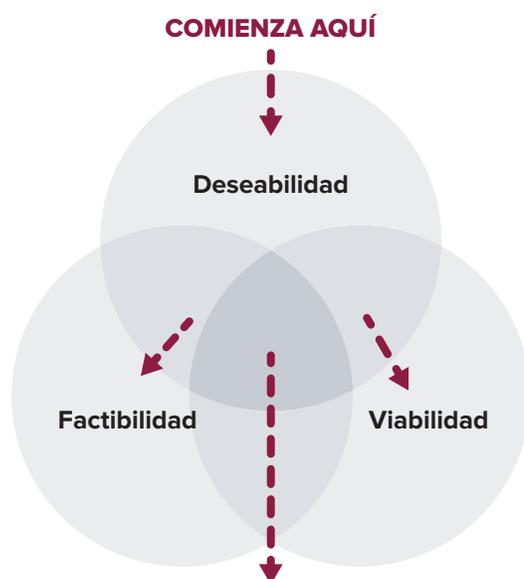
- Incrementa la aceptación y el uso, ya sea del servicio, del sistema, de los programas o de las políticas.
- Reduce los costos de soporte y formación.
- Reduce el tiempo y los costos de implementación, en la medida en que solo se desarrollan las funcionalidades que la persona necesita y tal como lo requiere.

Como complemento, se destaca que para una adecuada aplicación de este enfoque al igual que en muchos otros, es importante partir de lo deseable, lo viable y lo factible, de modo que las soluciones propuestas sean útiles y puedan implementarse (IDEO, 2015).

1. Deseabilidad. Las primeras fases del desarrollo de las iniciativas involucran el entendimiento de las necesidades, los sueños y los comportamientos de las personas a quienes va dirigida la solución resultante, materializada en políticas, programas o servicios.

2. Factibilidad y viabilidad. En las últimas fases del proceso y una vez identificado qué es lo deseable, se exploran las soluciones teniendo en cuenta que estas sean técnica y organizacionalmente factibles y que puedan ser viables desde el punto de vista financiero.

**Figura 1-7**  
**Las tres lupas del diseño**



Las soluciones que surjan al final del diseño central en las personas deben caer en la intersección de estas tres lupas

*Fuente: (IDEO, 2015)*

Por último, se debe considerar que las prácticas tradicionales dentro del sector público para el desarrollo de programas, servicios y productos tienden a ser unidireccionales. Esto significa que se desarrollan desde la perspectiva y experticia de los servidores públicos encargados de esta labor y que los ciudadanos, quienes deberían beneficiarse con el resultado final, solo interactúan con

esta cuando está implementada. La situación descrita puede derivar en soluciones inadecuadas para las personas, factor que aumenta la desconexión entre la ciudadanía y el Estado, refleja la ineficiencia del Gobierno y termina por dar un uso menos eficiente a los recursos disponibles (Laboratorio de Gobierno, 2018).

Así mismo, con base en lo descrito por Álvaro

V. Ramírez (2011) y BCG Foundation (2016), se puede plantear que la aplicación de estos enfoques en el sector público es primordial porque:

- Responde más eficazmente a los cambios de las necesidades públicas y las crecientes expectativas ciudadanas —superar el obsoleto enfoque de “una talla única válida para todos” y la exigencia por un trato más personalizado y adaptado a las necesidades de los usuarios—.

- Permite contener los costos y aumentar la eficiencia, sobre todo en contextos de

restricciones presupuestarias y políticas públicas.

- Mejora la prestación y los resultados de los servicios públicos, en especial para atender las áreas donde las políticas públicas —ya implementadas— han hecho pocos progresos o, sencillamente, han fracasado en su impacto.

- Aprovecha todo el potencial de las tecnologías de información y las comunicaciones (TIC).

## 4. El pensamiento de diseño aplicado a políticas públicas

*El proceso de pensamiento de diseño que se describe aquí puede ser relacionado con una metáfora de un sistema de espacios más que con una serie de pasos predefinidos y una fórmula única. La primera vez que se aplica este enfoque puede parecer caótico, pero con la práctica se encuentra que es muy útil. (Tim Brown, 2008 – IDEO)*

### A. ¿Qué es?

El pensamiento de diseño —llamado design thinking en inglés— es un método que facilita la experimentación y el diseño de las políticas centradas en el usuario. Según Design Council (2013), lo que hace que el pensamiento de diseño sea tan efectivo para la innovación es la forma en que permite abordar problemas complejos de manera más concreta involucrando una amplia variedad de partes interesadas. Aunque la traducción literal es “pensamiento de diseño”, una descripción con la que conectan muchos autores es entender esta metodología como la “forma en la que piensan los diseñadores”.

Un hacedor de política que desee utilizar el enfoque de pensamiento de diseño debe interiorizar las siguientes características (Brown, 2008, p. 87):

1. Empatía: imaginarse el mundo desde diferentes perspectivas al tener un enfoque “las personas primero”.

2. Pensamiento iterativo: no confiarse solo en procesos analíticos sino sopesar también los aspectos contradictorios.

3. Optimismo: no importa lo difícil de la situación, debe haber alguna alternativa que pueda funcionar dentro de las opciones.

4. Experimentación: probar soluciones incluso en las que estén en direcciones opuestas.

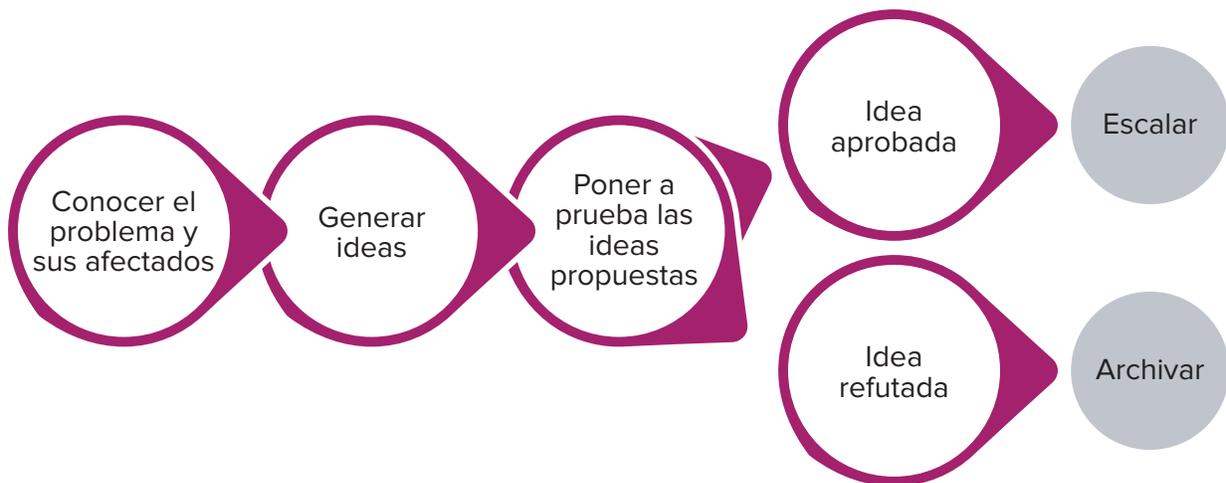
5. Colaboración: trabajar con personas de diferentes áreas del conocimiento que permitan enriquecer las discusiones y también las propuestas de solución.

convergentes —que enfocan y reducen el alcance—, ayudan a guiar el proceso de desarrollo de soluciones. Nace con una etapa en la que el hacedor de política analiza una circunstancia o problema que motive buscar una solución. Luego, lleva a cabo un proceso de ideación donde se generen propuestas y se prueben. Los proyectos casi siempre van y vienen a lo largo de esos dos pasos. Después vendrá la implementación y con ella escalar los resultados obtenidos para dar respuesta a la necesidad identificada en el inicio (Brown, 2008).

A lo largo del proceso, las fases divergentes —que se amplían y realmente consideran las posibilidades—, seguidas de fases

En este sentido, ya sea que el producto final sea un objeto físico o no, el núcleo del proceso de diseño es básicamente el mismo tal como se muestra en la **figura 1-8**.

**Figura 1-8**  
**Proceso general del pensamiento de diseño**



Fuente: elaboración propia adaptado de Design Council (2013) y Liedtka & Ogilvie, (2011).

Dado el potencial del pensamiento de diseño para agilizar la formulación de políticas y reducir el riesgo de implementación de nuevas políticas, es vital que estos enfoques continúen siendo probados. Una ventaja del enfoque de diseño aplicado a políticas públicas es que puede hacerse con poco riesgo, a bajo costo en una escala limitada (Liedtka & Ogilvie, 2011). Sin embargo, los

hacedores de política que deseen trabajar en la formulación de políticas deberán adquirir nuevas habilidades y comprensión que les permitan, de manera sistemática, aplicar un enfoque como el que se presenta en esto apartados y que las nuevas ideas surgidas sean innovadoras y centradas en quienes necesitan la solución.

Ahora bien, el pensamiento de diseño no

asume por defecto que todas las ideas son buenas; por el contrario, se requiere de experimentos y prototipos para distinguir las ideas buenas de las que no aplican para solucionar el problema identificado. Sin embargo, lo que sí considera es que el hecho de que una idea no sea la adecuada para un caso específico, no implica deba desecharse; tal vez, pueda servir para solucionar otro problema en otro contexto, así que lo mejor es archivarla para otra ocasión.

Bajo las premisas anteriores, se preguntará el lector ¿cuándo es apropiado usar el enfoque de pensamiento de diseño? Bien, para poder responder esa inquietud se recomienda que el formulador de política se haga las siguientes preguntas, y con base en las respuestas que obtenga, se forme una idea general de cuál enfoque es el más apropiado de acuerdo con el problema que desee abordar **(tabla 1-3)**:

**Tabla 1-3**  
**Selección del enfoque apropiado para abordar un problema**

Preguntas	Pensamiento de diseño es más apropiado si...	Métodos de análisis son más apropiados si...
¿El problema está centrado en el usuario?	Se cuenta con profundo entendimiento de las personas reales involucradas (usuarios)	Hay pocos usuarios involucrados en el problema o la solución.
¿Qué tan claro se entiende el problema en sí?	Se requiere explorar y llegar a un acuerdo incluso en torno a la definición del problema en sí.	El problema se entiende claramente y se está seguro de que se está resolviendo el problema correcto.
¿Cuál es el nivel de incertidumbre?	Hay muchas incógnitas (grandes y pequeñas) y los datos pasados no pueden ayudarnos.	El pasado es un buen predictor del futuro.
¿Con que datos ya se cuenta?	Hay muy pocos datos existentes relevantes para analizar.	Existen varias fuentes claras de datos.

Fuente: Tomado de (Liedtka & Ogilvie, 2011), traducción propia.

Una vez el hacedor de política identifique que el enfoque de pensamiento de diseño aplica para analizar su situación problema, debe continuar identificando una oportunidad en la que pueda trabajar y aportar a mejorar un problema que afecte a un grupo de personas; luego debe definir el alcance de su proyecto, sí procede a diseñar la manera como abordará

la iniciativa y, en general, hacer el plan de trabajo.

Una vez se cuente con una mayor claridad sobre lo que se espera de este proceso y cómo se desea proyectar, puede continuar su aproximación hacia la posible solución a través del desarrollo de las siguientes cuatro preguntas (Liedtka & Ogilvie, 2011)<sup>6</sup>:

<sup>6</sup> Traducción al español de las preguntas: 1) *what is?*, 2) *what if?*, 3) *what wows?* y 4) *what works?* propuestas por los autores Liedtka & Ogilvie (2011) en su libro *Diseñando para el crecimiento*.

## A-1. ¿Qué es?

Al preguntarse cuál es exactamente el problema que se desea abordar, el formulador de política pública empieza a explorar aspectos de la realidad. Todas las innovaciones exitosas comienzan con el desarrollo de una evaluación precisa de qué es lo que ocurre hoy en día. Preguntarse ¿qué es? permite desarrollar un entendimiento mejor de la información disponible; además, ayuda a descubrir necesidades que no han sido articuladas aún y es allí donde se abren espacios importantes para la innovación.

Para esta etapa se recomienda utilizar investigaciones con datos secundarios; es decir, buscar datos relevantes que ya existen, hablar con expertos, entre otros.

## A-2. ¿Y qué pasaría si...?

Al hacer esta pregunta, el hacedor de política comienza a generar ideas que no había explorado antes, posibles soluciones, siempre enfocado en las posibilidades. A menudo, en el proceso de diseño de políticas públicas, el hacedor de política se queda atrapado en las restricciones en lugar de enfocarse en las posibilidades.

En esta etapa aún no se está evaluando la iniciativa, solo se están listando ideas que después podrán convertirse en una solución innovadora a un reto público. Es la fase donde el hacedor de política va más allá de consultar datos encontrados en fuentes secundarias y trabaja en conjunto con el usuario de la política, producto o servicio que busca solucionar, cómo se puede satisfacer y cuáles son las ideas que le aplica al problema en cuestión.

Entre los instrumentos más utilizados, no solo en el enfoque de pensamiento de diseño, sino en general en el diseño de política, se encuentra la lluvia de ideas. Al analizar y combinar las ideas que de estas surgen, se generan nuevas ideas y conceptos. Pero,

como ya se mencionó, no todas las ideas que se generen serán pertinentes en todas las ocasiones. Por lo anterior, para limitar el ejercicio, y no llevar a los equipos a un desgaste en esta metodología, se recomienda guiar la lluvia de ideas mediante preguntas estratégicas, puntuales, con un propósito específico definido con anterioridad por el facilitador de las sesiones.

## A-3. ¿Qué sorprende?

Luego de contar con una lista larga de posibilidades elaborada en la lluvia de ideas de la fase anterior, es necesario empezar a evaluar sistemáticamente esas nuevas ideas. Se debe reducir el campo de ideas y conceptos a un número manejable. En esta fase se están buscando las ideas que lleguen al “punto ideal”, el “punto sorpresa”.

Las ideas catalogadas como sorprendentes durante esta etapa son buenas candidatas para probarlas con la ayuda de experimentos y estos, a su vez, se desarrollarán por medio de prototipos. Estas ideas deben cumplir tres características: 1) estar dentro del campo de acción del hacedor de política, 2) responder a las necesidades de los usuarios para quienes se está diseñando la política y, por último, 3) ser económicamente sostenibles (**figura 1-9**).

El objetivo de prototipar en esta fase es volver una idea en algo tangible. Establecer prototipos no tiene que ser complejo ni extenso, dado que su objetivo no consiste en ser su versión terminada, sino dar una idea de las fortalezas y debilidades de una idea e identificar nuevas direcciones hacia donde se debe continuar trabajando. Los prototipos solo deben utilizar el tiempo, el esfuerzo y los recursos necesarios hasta que se pueda generar una retroalimentación y evolucionar en una idea (Brown, 2008).

**Figura 1-9**  
**Características de una idea que sorprenda**



Fuente: Liedtka & Ogilvie (2011)

## A-4 ¿Qué funciona?

Luego de poner a prueba los prototipos diseñados en la fase anterior, se recoge la retroalimentación de quienes hicieron parte del experimento y se refina el prototipo para probarlo de nuevo. Esta idea de iteración permite que lo que en el inicio era una idea pueda convertirse en la mejor versión de la solución y sea escalable. Estos ciclos de retroalimentación deben ir con rapidez, minimizando el costo de los experimentos y posibilitar resultados lo más pronto posible. En otras palabras, se debe poner la idea a prueba pronto, fallar y así tener éxito aún más rápido.

Si bien esta no es una idea por lo común socializada en el diseño de políticas públicas, refiere la manera como las grandes ideas se pueden madurar dando paso a la innovación

y nuevas formas de abordar problemas públicos.

## B. Caso práctico

### **Caso del Programa nutricional Buena Cocina - Dinamarca**

Para ilustrar un caso práctico basado en el uso del pensamiento de diseño, a continuación, se presenta una historia real del Gobierno de Dinamarca, en particular el municipio de Holstebro. La problemática por atender se relaciona con los niveles bajos de nutrición de los adultos mayores y la manera como mediante la aplicación del enfoque presentado en este capítulo, logró solucionar el problema e incluso superar las expectativas. La historia es conocida como el caso del programa nutricional “Buena Cocina”.

## B-1. ¿Qué es?

Para el Gobierno de Dinamarca era evidente que el envejecimiento de su población representa muchos desafíos por lo que había implementado políticas públicas enfocadas en esa población, entre las cuales se encontraba la asistencia nutricional a 125.000 adultos mayores. La política consistía en enviarles comida ya preparada a sus hogares, en especial a quienes tuvieran problemas de movilidad. No obstante, en particular para el caso del municipio de Holstebro, los índices de nutrición no reflejaban la mejora en el bienestar de la población objetivo.

Ante esta situación, en una primera etapa, Holstebro analizó los datos relacionados con la nutrición de los adultos mayores. Allí evidenció que cerca del 60% de los adultos mayores que recibían apoyo a través de esta política pública de asistencia alimentaria tenían niveles nutricionales deficientes; de ellos, el 20% tenían altos niveles de desnutrición. Dada la situación descrita, el municipio de Holstebro decidió poner en revisión la política pública y para ese ejercicio encomendó a la firma danesa de innovación Hatch y Bloom. Los hacedores de política de Holstebro inicialmente consideraban que para que los adultos mayores comieran más, solo era necesario mejorar el menú.

Sin embargo, Hatch y Bloom consideró que era pertinente abordar el problema desde un panorama más amplio utilizando un enfoque centrado en las personas. Mediante entrevistas y observación, y en general herramientas de etnografía, empezaron a entender comportamientos y necesidades de los adultos mayores que tenían acceso a la asistencia nutricional. Se hizo el seguimiento a toda la cadena de suministro, utilizando una herramienta de mapeo de viaje desde que se preparaba la comida hasta su entrega y consumo en los hogares de las personas mayores.

A lo largo de este proceso, Hatch y Bloom evidenció que tanto los trabajadores de las cocinas como los adultos mayores experimentaban sentimientos negativos, se sentían estigmatizados. Los trabajadores se sentían aburridos, porque preparaban el mismo menú casi todos los días y los adultos mayores sentían un estigma social, puesto que en Dinamarca a los que reciben ayuda del Estado tiende tratarseles como si fueran menos que los demás. Sumado a esto, los adultos mayores indicaron que no les gustaba comer solos pues esto les recordaba que sus familias no estaban con ellos y tampoco les agradaba la presentación de la comida una vez la recibían en sus hogares.

Todos los factores señalados terminaban afectando la nutrición de los ancianos y en este punto estaba clara y probada la hipótesis de Hatch y Bloom de que esta intervención requería una mirada más amplia que solo ajustar el menú.

## B-2. ¿Y qué pasaría si...?

Una vez terminada la fase del ¿qué es? la cual les permitió tener un panorama más claro del problema, pasaron a la etapa de ¿qué pasaría si...? Para desarrollarla utilizaron herramientas de cocreación que fueron aplicadas a grupos donde participaron diferentes tipos de actores: los cocineros, personas del gobierno, adultos mayores pertenecientes al programa de nutrición, voluntarios y otras personas involucradas. En un primer taller se revisó la investigación etnográfica de la fase anterior y se definieron criterios de diseño para la generación de ideas.

En una segunda sesión se hubo una lluvia de ideas en la que se usaron analogías y preguntas detonadoras para incentivar cambios en los modelos mentales de los participantes. Entre esas analogías se les pidió a los participantes que pensarán en la cocina como un restaurante. Así las ideas empezaron a fluir. Los cocineros se querían ver y sentir

<sup>7</sup> Para saber con más detalle el proceso y los resultados puede consultarse Good Kitchen Story disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=uyTOEdmYwMU&t=6s>

como chefs, los camiones de reparto serían los meseros y, por lo tanto, debían tener una buena imagen, el menú había de presentarse de manera apetitosa; además de ser gustosos los platos, la comida debía llegar a la mesa de los usuarios bien presentada y organizada; por otra parte, la comunicación entre los clientes y el restaurante debía fluir de manera permanente para recibir retroalimentación y buscar oportunidades constantes de mejora.

### B-3. ¿Qué sorprende?

En la tercera sesión, manteniendo el énfasis en las herramientas de cocreación y la analogía del restaurante, el grupo fue orientado hacia la fase de ¿qué sorprende? Allí, se involucró el prototipado. Se adelantó un trabajo en conjunto sobre diferentes versiones del menú mediante el uso de una herramienta llamada visualización para que los participantes pudieran interactuar con diferentes diseños y así poder recibir la retroalimentación de qué les gustaba y qué no.

En las sesiones también se experimentó con el diseño de los empaques modulares que permiten que la comida llegue separada y no todo mezclado. Se definió, además, la estrategia para promover la comunicación entre la cocina y los clientes. Como resultado de los ejercicios practicados se diseñaron unas tarjetas en las que se describe el menú y donde, al mismo tiempo, los adultos mayores podían escribir de vuelta a las personas de la cocina. Por último, se pusieron a consideración cambios de uniformes, el nombre, entre otros.

### B-4. ¿Qué funciona?

Luego de poner a prueba las propuestas, recibir retroalimentación, volver a ajustar los prototipos y llegar a una decisión final sobre ¿qué funciona?, el modelo estaba completo. Una vez implementado, los cambios fueron evidentes y rápidos. El aumento en la cantidad de órdenes de comida aumentó en un 500% en la primera semana. El personal de la cocina cambió la forma como percibían su trabajo pues ahora se sentían más motivados. Se creó

una relación directa entre el personal de la cocina y los clientes a través de las notas que se hacían llegar con las comidas. Los adultos mayores sentían la compañía del personal de la cocina y estos, a su vez, se esmeraban por preparar comida que fuera del gusto de los ancianos, pues se sentían más cercanos a ellos.

Así el enfoque de pensamiento de diseño fue aplicado, se desarrolló una idea innovadora y los resultados obtenidos permitieron generar un beneficio en la población.

## C. Lecciones aprendidas

- El pensamiento de diseño es un enfoque para la resolución de problemas centrado en el ser humano, enfocado en las posibilidades e iterativo en su aproximación (Liedtka & Ogilvie, 2011). Al mencionar que es un enfoque centrado en usuario se refiere a que se dirige a personas reales, no a usuarios supuestos con base en cifras demográficas o escenarios formados. Muchas veces los datos y las gráficas sirven, pero es imprescindible conocer la experiencia de los usuarios desde su perspectiva y experiencia.

- Plantear políticas públicas desde la perspectiva del pensamiento de diseño no es un proceso fácil, pero al igual que muchas habilidades que tienen las personas, se desarrolla con la práctica. Lo esencial es partir del fundamento de que la innovación no es una caja negra, ni de que la habilidad para pensar de manera creativa es un misterio. La clave es aplicar el tipo de metodologías, como la aquí presentada, entre muchas otras, iterarlas, mejorarlas y volverlas a aplicar; de ese modo se logra contar con propuestas innovadoras que orienten la acción colectiva para resolver retos públicos (Equipo de Innovación Pública, 2019).

# 5. Enfoque de economía del comportamiento

## A. ¿Qué es?

La economía del comportamiento (behavioral economics) reconoce y estudia los múltiples factores que influyen en la toma de decisiones y en los comportamientos de los ciudadanos y los investiga para el diseño de mejores políticas públicas. Entre los supuestos básicos de la teoría económica clásica se encuentra que los agentes son racionales, maximizan su bienestar y toman sus decisiones basados en esa premisa. Sin embargo, al analizar la realidad, se observa que los individuos se comportan diferente en el momento de tomar un curso de acción y tienen en cuenta otros factores además de maximizar su bienestar (Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, 2020).

Tales diferencias con respecto a la teoría económica estándar se denominan desviaciones sistemáticas; corresponden a factores que afectan el comportamiento de las personas, son predecibles y se agrupan en tres categorías:

*1. Preferencias. Dentro del comportamiento de las personas se encuentra el sesgo del presente el cual hace que se valore de manera mucho mayor lo que acontece hoy que lo que pueda suceder en el*

*futuro, incluso hasta el punto de hacer que se olviden las consecuencias que una decisión puede acarrear más adelante.*

*2. Creencias. Las personas estiman la probabilidad de ocurrencia de un evento basados en una muestra pequeña y poco representativa. Incluso, es común usar experiencias particulares para hacerse una idea de lo que ocurrirá en el futuro.*

*3. Procesamiento de la información. Parte del comportamiento humano comprende acudir a atajos mentales para tomar decisiones. Para esto el cerebro humano utiliza el pensamiento automático y el pensamiento reflexivo, pues requiere dedicar más esfuerzo para procesar la información (Kahneman, 2011).*

A las decisiones también las permean las emociones, el entorno social, los instintos y la mirada de los demás. Todos son aspectos que deben considerarse en el momento de diseñar una política pública, dado que tendrán un impacto en cómo la apropiarán los usuarios para quienes fue diseñada.

Por otra parte, en 2018, un equipo multidisciplinario —denominado en inglés como The Behavioural Insights Team— presentó de forma sencilla de entender cuatro maneras de aplicar las ciencias del comportamiento en el diseño de políticas públicas (The Behavioural Insights Team, 2018).

### 1. Hacerlo simple

- Utilizar el poder de las opciones predeterminadas, lo más sencillo aumenta la probabilidad de que una acción sea adoptada.
- Reducir el esfuerzo requerido para adoptar algún tema, efectuar algún esfuerzo innecesario desalienta la adopción de una acción.
- Simplificar los mensajes.

Ejemplo: inscribir de manera automática a empleados en esquemas de pensiones, incrementó la tasa de participación del 61% al 83% en 6 meses.

## 2. Hacerlo atractivo

- Atraer la atención de las personas, puede ser con el uso imágenes, colores o personalización.
- Diseñar recompensas o sanciones que permitan maximizar los efectos.

Ejemplo: incluir una imagen del automóvil en las cartas que se enviaban a los contribuyentes que no habían pagado el impuesto de circulación de vehículos aumentó el pago de un 40% a un 49e

## 3. Hacerlo social

- Mostrar que la mayoría de las personas están llevando a cabo el comportamiento deseado.
- Usar el poder de las redes de interacción social para facilitar la acción colectiva.
- Facilitar los compromisos entre las personas.

Ejemplo: enviar cartas a los contribuyentes morosos indicando que la mayoría de los ciudadanos pagan los impuestos a tiempo, aumenta el recaudo de impuestos.

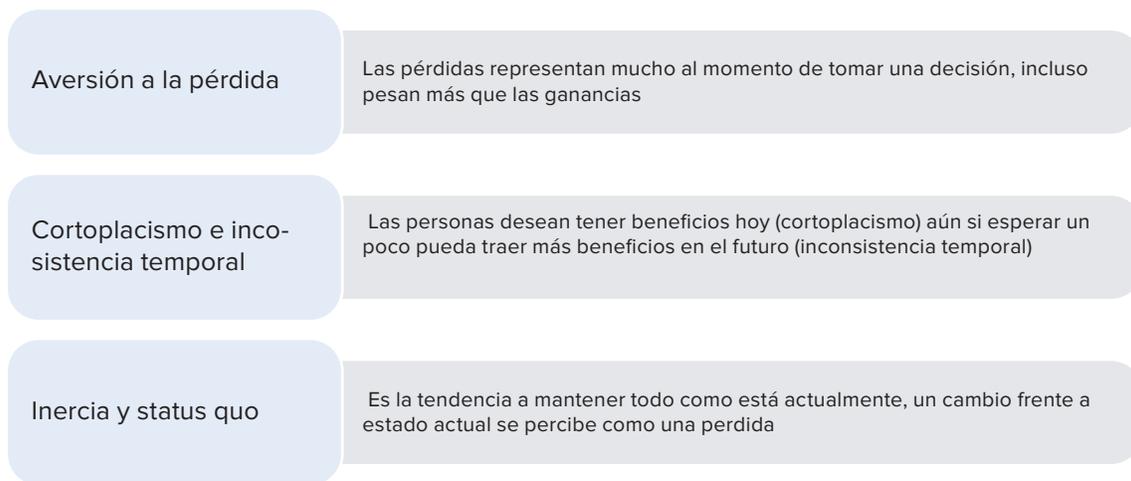
## 4. Hacerlo a tiempo

- Contactar a las personas cuando es más probable que sean receptivas, por ejemplo, cuando sus hábitos hayan sido interrumpidos con eventos importantes en sus vidas.
- Considerar los costos y beneficios inmediatos.
- Ayudar a las personas a planear su respuesta a ciertos eventos, promoviendo la identificación de barreras y desarrollar un plan para superarlas.

Ejemplo: notificar a los deudores de multas a través de mensaje de texto antes de que se formalice una visita de agentes judiciales, duplica el monto de pagos realizados.

Como complemento, a continuación se dan a conocer los principales conceptos de la economía del comportamiento, los cuales forman la base y explican por qué un grupo de personas se comporta de la manera que lo hace acción (Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, 2020):

### Frente a las preferencias:



### Frente a las creencias:

Exceso de confianza	Las personas tienden a sobreestimar o exagerar sus capacidades y talento para realizar una tarea específica
Exceso de optimismo	Las personas tienden a subestimar la probabilidad de ocurrencia de un evento negativo y sobreestimar los eventos positivos
Heurística de representatividad	Las personas tienden a evaluar la probabilidad de ocurrencia de un evento incierto basado en la similitud entre eventos (por ejemplo usar estereotipos)
Heurística de disponibilidad	Las personas tienden a hacer evaluar la probabilidad de ocurrencia de un evento dependiendo la facilidad con la cual viene a sus mentes una situación

### Frente al procesamiento de la información

Pensamiento automático	Funciona de manera rápida, sin mucho esfuerzo mental, produce respuestas automáticas
Pensamiento reflexivo	Funciona de manera más lenta y controlada, es utilizado para actividades mentales que requieren mayor esfuerzo
Efecto encuadre	Las personas tienden a llegar a conclusiones diferentes dependiendo de cómo se le presente la información

Para poder utilizar este enfoque, el equipo The Behavioural Insights Team ya mencionado, ha propuesto *cuatro etapas para desarrollar un iniciativa*, proyecto o idea que el hacedor de política desee desarrollar (The Behavioural Insights Team, 2018):

### 1. Definir el resultado

- Identificar cuál es el comportamiento que se desea fomentar o desincentivar.
- Establecer qué tanto cambio se quiere lograr de manera que valga la pena realizar la intervención.
- Definir cuándo se espera se produzca dicho cambio.

### 2. Entender el contexto

- Estudiar las situaciones y a las personas involucradas en el comportamiento para entender el tema desde su perspectiva.
- Desarrollar nuevas aproximaciones de acuerdo con el contexto y su factibilidad.

### 3. Construir la intervención

- Utilizar las cuatro maneras de aplicar las ciencias del comportamiento definidas antes en este documento —hacerlo simple, atractivo, social y a tiempo—, para generar “ideas de comportamiento” o lecciones de las ciencias del comportamiento, que sean insumo en el diseño de la intervención.
- Realizar este proceso de manera iterativa.

### 4. Evaluar, aprender y adaptar

- Llevar la intervención a la práctica y siempre que sea posible tratar de usar ensayos controlados aleatorios para evaluar sus intervenciones.

Por último, el enfoque de economía del comportamiento contempla el uso de empujones como son llamados en esta teoría. Los empujones son pequeñas intervenciones diseñadas para que sean de fácil aplicación y costo reducido. Su objetivo consiste en modificar de manera positiva un comportamiento de las personas, no

solo a través de incentivos monetarios, sino también mediante diseños de acuerdo con la necesidad de cada intervención. Estas acciones motivan una toma de decisiones que el hacedor de política considere es la mejor vía para el bienestar común.

## B. Caso práctico

### • Andenes en Argentina

A continuación, se presenta un caso práctico donde se puede evidenciar cómo utilizar los “empujones” en el diseño de políticas públicas. Este caso corresponde a una situación real del Gobierno municipal de Santa Fe, Argentina, ente que tenía niveles bajos de recaudo de sus impuestos (Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, 2020).

Para esto idearon una intervención alrededor de una lotería en la que a los ganadores la municipalidad les construía o mejoraba el andén frente a su casa. Esa lotería aplicaba para quienes no tuvieran deudas pendientes de impuestos hasta cierta fecha. Después de ese límite, la municipalidad seleccionó de manera aleatoria a 400 contribuyentes de los 72.000 que estaban al día con el impuesto predial. Los ganadores fueron anunciados por los periódicos locales y sus aceras mejoradas o construidas donde no estaban construidas.

Los resultados de la intervención fueron positivos. Hubo un aumento en la probabilidad de cumplimiento de las obligaciones tributarias, cuyo efecto que perduró al menos tres años después. Algunas personas fueron seleccionadas como ganadoras, pero no recibieron el premio de construcción del andén. Sin embargo, el efecto en estos ciudadanos no fue lo suficientemente fuerte por lo que no modificó su comportamiento en el largo plazo.

El premio de la construcción de aceras también impactó a los vecinos de los ganadores. Esto se explica mayormente por la tendencia de las personas a tomar sus decisiones de acuerdo

con su entorno y las normas sociales implícitas, “si los vecinos cumplen con las normas yo también debería hacerlo”. También influyó el hecho de sentir que el Gobierno estaba cumpliendo y a manera de reciprocidad, las personas se vieron impulsadas a cumplir con sus obligaciones tributarias.

- **Recaudo de la DIAN en Colombia**

El espectro de intervenciones que contemplan el uso de prácticas propias de la economía de comportamiento es bastante amplio. Para explicar esta afirmación, se presenta a continuación otra intervención que buscaba tener el mismo efecto de Argentina sobre el aumento de recaudo, esta vez en Colombia. La intervención fue puesta en marcha por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el propósito consistía en incentivar a las personas a pagar los impuestos a tiempo y evaluar la efectividad del uso de diferentes mecanismos de contacto con el contribuyente (Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, 2020).

Para realizar el contacto se utilizaron diferentes canales: correo electrónico, carta física y una visita de un inspector de impuestos. Los resultados mostraron que enviar mensajes de disuasión de pago tienen un efecto, pero el medio por el cual se haga produce que el efecto sea mayor o no. Para este caso se encontró, con una diferencia de 10 a 1, que las visitas personalizadas son mucho más efectivas que los correos y estos, a su vez, funcionan mejor que las cartas físicas.

## **C. Lecciones aprendidas**

- El enfoque de economía del comportamiento afirma que el diseño de políticas públicas debe contener un análisis detallado no solo del problema general sino de las preferencias, creencias, las costumbres, las emociones, entre otras, con el fin de lograr los efectos deseados. Sin embargo, se debe tener en cuenta

que no hay intervenciones mágicas, sino que deben diseñarse de acuerdo con cada población objetivo y probar su implementación para poder determinar su impacto.

- Para ello, ha de considerarse que las personas tienden a actuar de maneras particulares frente a la toma de decisiones debido a que esas decisiones son afectadas por factores como la aversión a las pérdidas, valorar más el presente que el futuro, partir de estereotipos e ideas ya definidas, y demás conceptos analizados en esta sección.

- Los comportamientos pueden guiarse a través de pequeñas acciones o intervenciones que no generen mucho esfuerzo para el tomador de decisiones y que, además, no generen costos económicos elevados, pero sí impacto positivo sobre su intervención. Estos empujones pueden ser o no evidentes para el usuario y de acuerdo con la literatura, motivan a la toma de mejores decisiones.

## 6. Enfoque de ciencia de datos en las políticas públicas

*A medida que la toma de decisiones del Gobierno se vuelve cada vez más impulsada por los datos, los problemas de su uso, intercambio, transparencia y responsabilidad se han vuelto cada vez más importantes tanto desde una política pública como desde una perspectiva tecnológica. Esta intersección de la ciencia de datos y las políticas públicas es un desarrollo emocionante en el mundo de las políticas. Si bien la idea de una política pública basada en datos ciertamente no es nueva, la datificación —la capacidad de transformar fuentes de información no tradicionales como texto, imágenes y registros transaccionales en datos— ha permitido que el análisis cuantitativo se incorpore en el proceso de política pública más profundamente que nunca. Al mismo tiempo, la creciente capacidad para adquirir y analizar datos en tiempo real ha alimentado la demanda de los responsables políticos de un mayor acceso a datos y soluciones basadas en evidencia. (Diermeier, 2015).*

### A. ¿Qué es?

De acuerdo con F. Provost y T. Fawcett (2013), la ciencia de datos se define como un conjunto de principios fundamentales que apoyan y guían la extracción de información y conocimiento a partir de los datos. Uno de los términos más relacionados con la ciencia de datos es la minería de datos, que es la extracción real de conocimiento de estos a través de tecnologías que incorporan estos principios. Para ello, existen una diversa gama de algoritmos, métodos y tecnología de minería de datos, y una gran cantidad para el gran propósito que es generar conocimiento a partir de los datos. Sin embargo, la ciencia de datos implica mucho más que solo algoritmos de minería de datos.

Según el estudio desarrollado por BID (2017) el rol de la Ciencia de Datos para toma de decisiones, el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas es “producir evidencia que sea pertinente, de calidad y oportuna, para así fundamentar y orientar estas decisiones. Esto significa diagnosticar problemas que pasan inadvertidos o desapercibidos y, por lo tanto, son imposibles de accionar. Este proceso se denomina “toma de decisiones guiadas por datos” (del inglés ‘Data-driven decision making’).”

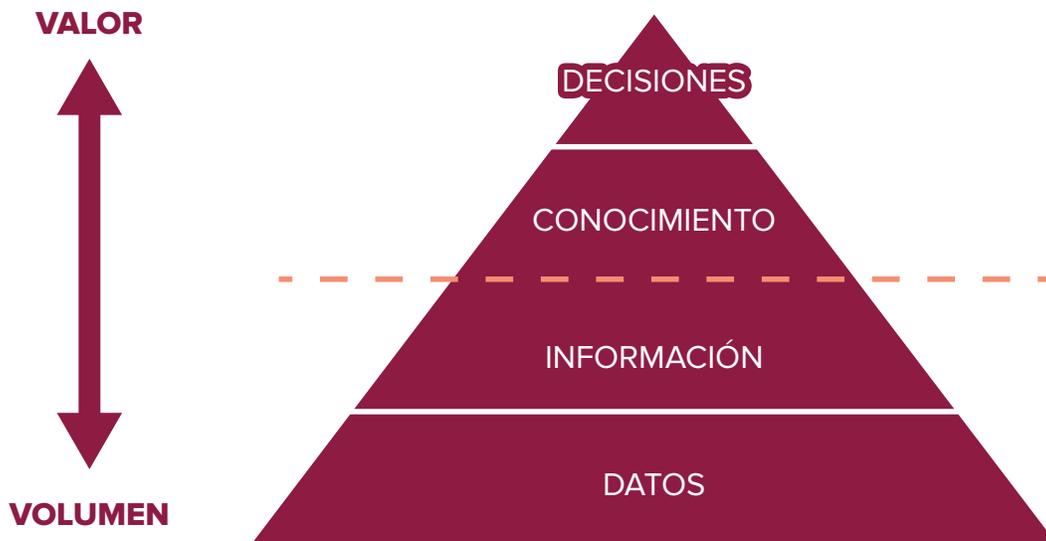
Los científicos de datos ven la complejidad de los problemas y sistemas desde una perspectiva de información. Existe una estructura fundamental para el pensamiento analítico de datos y principios básicos, de los cuales provienen gran parte de disciplinas como la estadística, las ciencias de la computación, las matemáticas, econometría e investigación operativa. Los métodos y la metodología para visualizar datos son vitales. También hay áreas particulares en las que deben aplicarse la intuición, la creatividad, el sentido común y el conocimiento de una aplicación en particular. Una perspectiva de la ciencia de datos en las políticas públicas proporciona a los hacedores de políticas una estructura y principios, que brindan un marco para tratar sistemáticamente los problemas de extracción de conocimiento útil de los datos.

Pero ¿qué entendemos por datos?, los datos son símbolos que representan las propiedades de objetos y eventos. Estos se convierten en información cuando son procesados, mediante un procesamiento dirigido a aumentar su utilidad. Al igual que los datos, la información también representa las propiedades de los objetos y eventos, pero lo hace de manera más compacta y útil que los datos. La diferencia entre datos e información es funcional, no estructural. La información está contenida en descripciones, respuestas a preguntas que comienzan con palabras tales como quién, qué, cuándo, dónde y cuántos. Una vez la información tiene una utilidad se convierte en conocimiento. El conocimiento se transmite mediante instrucciones y respuestas a

preguntas prácticas. La comprensión se transmite mediante explicaciones y respuestas a preguntas de por qué. La información, el conocimiento y la comprensión permiten aumentar la eficiencia del comportamiento que facilita llegar al fin último y es hacer de los datos conocimiento para tomar o no una acción, una decisión y desarrollar una “inteligencia de valor público”. (Ackoff, R. L.1999. Ackoff’s Best. New York: John Wiley & Sons, pp 170 – 172) figura 1-10.

“Una onza de información vale una libra de datos. Una onza de conocimiento vale una libra de información. Una onza de comprensión vale una libra de conocimiento” Russell Ackoff.

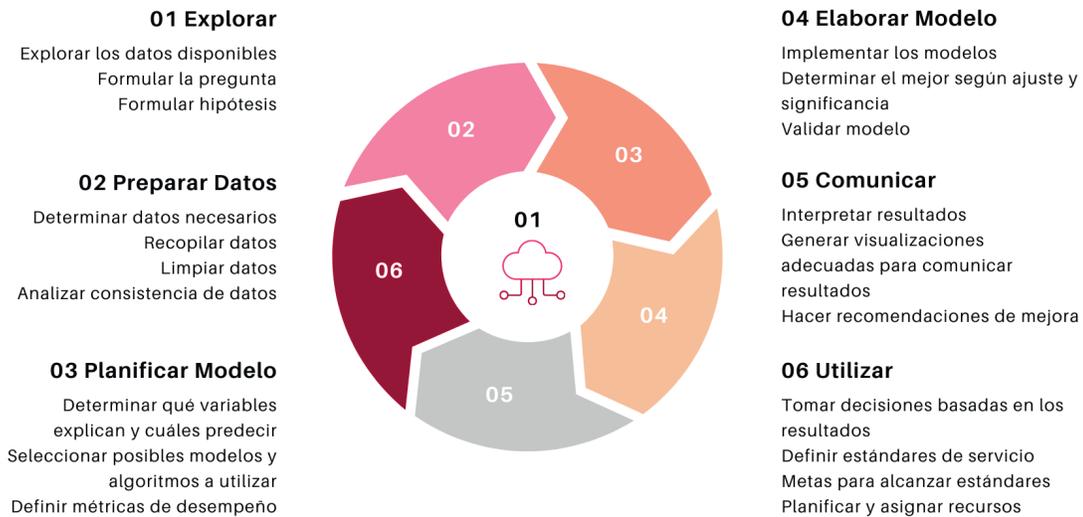
**Figura 1-10**  
**Elementos de la ciencia de datos**



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, para llegar a generar valor a los datos para tomar una decisión se requiere de un procesamiento y análisis de gran cantidad

de estos que comprende el siguiente ciclo de vida o esquema de lo que significa aplicar ciencia de datos (figura 1-11)



fUENTE: Adaptado de Kouriquez, et al. (2017) Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El esquema del ciclo de análisis de datos es iterativo y comprende seis pasos desde la exploración hasta la utilización del conocimiento proveniente de los datos. Sin embargo, este se podría sintetizar en dos etapas (BID, 2017):

1. Gestión de los Datos. comprende la (1) captura y almacenamiento de los datos, (2) limpieza y depuración de datos y, (3) la preparación de estos para su posterior análisis.
2. Analítica de datos. comprende a dar respuesta a preguntas y/o hipótesis a partir de diversas técnicas o metodologías de modelamiento, optimización, prospectiva y análisis que faciliten la toma de decisiones.

## B. Caso práctico

### Proyecto “Fortaleza Inteligente” - Brasil

El caso que se presenta se enmarca en el estudio del BID (2017), en donde se destacan iniciativas innovadoras de análisis de datos

masivos en varias ciudades inteligentes latinoamericanas y del Caribe para mejorar la gobernanza, e identificar los desafíos específicos, las soluciones e las innovaciones que surgen.

“Fortaleza Inteligente” surge en 2013 por la necesidad de mejorar la gobernanza en la ciudad de Fortaleza con el fin de mejorar el transporte público y tráfico, para lo cual se adelantaron tres proyectos piloto:

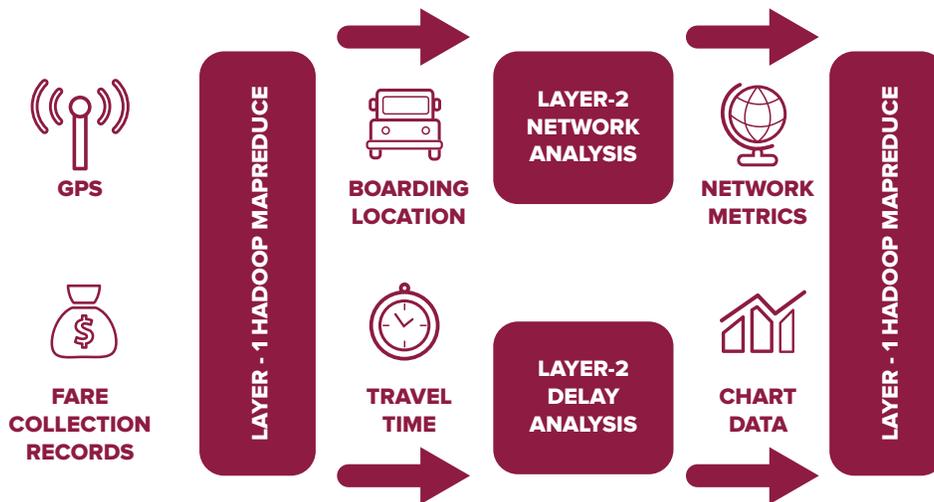
1. Tener un Sistema de Posicionamiento Global (más conocido por sus siglas en inglés como GPS) en alrededor de 2.000 buses de transporte público por un periodo de 7 meses para evitar retrasos y sobrepaso del límite de su capacidad.
2. Usar datos del sistema de bicicletas públicas de la ciudad para analizar su uso dentro la ciudad y así generar evidencia para su expansión.
3. Crear un dashboard que unifica indicadores del sistema de transporte en su conjunto, que entrega visualizaciones a través de la web.

Este proyecto sobresale por la captura masiva de información que tuvo, ya sea por las tarjetas inteligentes de pago únicas para todo el servicio

de transporte público incluidas las bicicletas denominadas “billete único”, el uso de GPS en los buses, el uso de sensores ubicados en intersecciones, estaciones de buses menos los terminales de transporte, radares —para medir los niveles de congestión vehicular—,

y el uso de fuentes complementarias, como estadísticas de crimen y accidentes del transporte público. Cabe destacar que dentro del periodo de estudio y recolección de datos la ciudad introdujo varias líneas específicas de buses para reducir las esperas.

**Figura 1-12**  
**Arquitectura del Sistema**



Fuente: Wang, et al. (2016). IEEE.

## C. Lecciones aprendidas

- Se requieren personas capacitadas en políticas públicas y ciencias de la computación, un área donde en la actualidad existe una gran escasez de talento, para darse cuenta de los posibles beneficios sociales asociados con la capacidad de recopilar, compartir y analizar grandes cantidades de datos gubernamentales (Diermeier, 2015).

- Para comenzar a incorporar la ciencia de datos, conviene comenzar por identificar los datos estratégicos de gestión y eficiencia para los directivos y luego requerir la información a los servidores públicos que manejan datos, para desarrollar acciones y análisis que impacten efectivamente en la visualización de datos para la toma de decisiones.

- Se requiere primero generar cultura de datos, acompañada de su revisión y limpieza, para luego tener una estrategia de análisis y ciencia de datos.

- ES clave articular la estrategia de datos abiertos con el sistema de captura y análisis de información transversal a todas las áreas misionales y de apoyo en las entidades en un proyecto que involucre un modelo de analítica de datos.

- La ciencia de datos aplicada a políticas públicas tienen sus desafíos y limitaciones metodológicas, como lo es la dimensión de la muestra o representatividad de los datos, al igual que tiene discusiones sensibles como la privacidad de los datos, usos éticos, legales, intelectuales y de seguridad que es necesario tomar en cuenta (BID, 2017)

<sup>8</sup> Ley 1955 de 2019 “(...) Artículo 3°. Pactos del Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo está compuesto por objetivos de política pública denominados pactos, concepto que refleja la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa”.

## 7. Enfoque

# Estado Abierto

*Cuando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las instituciones públicas independientes y todos los niveles de gobierno, reconociendo sus respectivos roles, prerrogativas e independencia general conforme a sus actuales marcos jurídicos e institucionales—colaboran, explotan sinergias y comparten buenas prácticas y lecciones aprendidas entre ellos y con otras partes interesadas para promover transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas, en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo.*

-ODCE

## A. ¿Qué es?

Colombia ha logrado avances sustanciales en la implementación de estrategias de Estado abierto, expresados en la expedición de normativa orientada a promover la transparencia, integridad, redición de cuentas, institucionalidad y la participación ciudadana, en la puesta en marcha de instrumentos de política y en el fortalecimiento del ecosistema institucional para su materialización. Las estrategias referidas en principio a la rama ejecutiva -Gobierno abierto- se han ido extendiendo a las ramas legislativa y judicial, a los órganos de control y a los Gobiernos departamentales, municipales, distritales y locales, dando lugar al concepto de Estado abierto. Además, en el Pacto I<sup>8</sup> “Pacto por la Legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos en libertad y en democracia” de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, expedido mediante la Ley 1955 de 2019, se han incorporado acciones orientadas a establecer estándares mínimos y planes locales de Estado abierto.

Sin embargo, aún existen retos y brechas de conocimiento en los diferentes niveles de orden nacional y territorial sobre qué es un Estado Abierto y cómo se mide. Con el fin de promover el efectivo ejercicio de la gobernanza, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) como iniciativa multilateral voluntaria desde 2011 promueve la transparencia, la participación, la rendición de cuentas, la innovación y la tecnología. Para dar alcance a estos conceptos, la Guía de Gobierno Abierto (2014) establece que la transparencia implica la comprensión del público acerca de lo que hace el Gobierno, lo cual exige a las instituciones dar a conocer su quehacer a la ciudadanía. En cuanto a la participación, esta implica brindar a la ciudadanía la posibilidad de influenciar en el trabajo del Gobierno, para lo cual se hace necesario involucrarlos en la formulación de políticas públicas y la provisión de servicios públicos. Para terminar, por rendición de

cuentas se entiende la posibilidad del público de hacer responsable a los formuladores de políticas públicas y prestadores de servicios públicos por su desempeño.

En el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Gobierno abierto debe abordarse como un ejercicio por vía doble en el que, por una parte, al Gobierno le obliga formalizar las condiciones necesarias para disipar toda opacidad de la gestión pública y, por otra parte, la ciudadanía debe comprometerse con el ejercicio ciudadano e involucrarse en la gestión de lo público.

A continuación, se presentan definiciones que pueden dar un marco de referencia útil para determinar el alcance conceptual del Gobierno abierto.

Para Álvaro Ramírez Alujas (2011):

*El Gobierno Abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales.*

Gutiérrez-Rubí (2011) señala que el ...

*Gobierno abierto se trata de una nueva cultura de la comunicación, un nuevo modelo organizativo y la liberación del talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública. No hablamos solo de tecnología, sino de una tecnología social y relacional que impulsa y estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público.*

Por su parte, Don Tapscott (2010) señala que ...

*Un Gobierno abierto, es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con*

*todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red.*

Calderón y Lorenzo, (2010) señalan que un Gobierno abierto es:

*Aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente.*

Finalmente, CEPAL (2017) destaca:

*Se requiere un Estado que vuelva su mirada a la ciudadanía y asuma su bienestar como meta de todas sus acciones, tomándolo como fuente de inspiración de las políticas públicas. Se hace necesario un diseño del Estado en que sus operadores políticos y técnicos entiendan que son instrumentos al servicio de la ciudadanía, no al revés. Por ello es necesaria la participación real y activa de la gente en las cuestiones estatales. También deben entender el significado y la idea de bienestar social, así como su irreductible vínculo con la felicidad, el vivir bien y el buen vivir de las personas, desde una perspectiva de protección y desarrollo humano.*

Es de notar que las definiciones enunciadas contemplan los cuatro principios fundamentales de Gobierno abierto establecidos por la Alianza para Gobierno Abierto (AGA)<sup>9</sup>. Esta instancia señala que tales principios fundamentales son **(figura 1-13)**:

**Figura 1-13**  
**Principios fundamentales de Gobierno Abierto**



Fuente: Elaboración propia

1. **Transparencia.** Entendida más allá de la visibilización y entrega de información pública sobre la gestión realizada por el Estado para la garantía de derechos, y como uno de los principales instrumentos de prevención contra la corrupción (Secretaría de Transparencia, 2019).

2. **Participación ciudadana.** La participación tiene que ver con permitir a la ciudadanía formar parte de los procesos de toma de decisiones de maneras significativas, que trasciendan el mero derecho al voto y a la participación en las elecciones. Incluye una amplia gama de posibilidades, desde mecanismos más tradicionales, como la iniciativa pública vinculada a la legislación, en virtud de la cual un número predeterminado de ciudadanos puede apoyar y presentar un proyecto de ley ante un Congreso o Parlamento, hasta la participación

de representantes de los ciudadanos en órganos decisorios, consultas en línea, presupuestos participativos, mecanismos de recolección de información de los usuarios sobre los servicios ofrecidos y demás. (Solis R, CEPAL, 2017)

Promoción de debates públicos y consultas ciudadanas mediante la generación de espacios para tales fines. Acciones tendientes a la promoción de las veedurías ciudadanas.

- Disminución/aumento de los derechos de petición de información.
- Acciones tendientes a la promoción de consejos territoriales de participación.
- Nivel de avance en la preparación e implementación de procesos participativos y espacios de interacción entre el gobierno y la ciudadanía.

<sup>9</sup>Frente al particular se precisa que de acuerdo con información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) "(...) Durante el 66° periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones, celebrado en septiembre de 2011, se lanzó a nivel mundial el 'Open Government Partnership' (OGP) o 'Alianza para el Gobierno Abierto' (AGA) como un esfuerzo global para ampliar la frontera en la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos. Esta iniciativa fue liderada por los gobiernos de Estados Unidos y Brasil y hoy cuenta con 75 miembros, 16 de los cuales son de Latinoamérica y el Caribe.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) está orientada a propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos. En todos los países adscritos, gobierno y sociedad civil trabajan juntos para desarrollar e implementar reformas ambiciosas en torno al gobierno abierto. La AGA se propone apoyar tanto a reformadores de gobierno como de sociedad civil para elevar al gobierno abierto a los niveles más altos del discurso político, proveer cobijo a reformas difíciles, y crear una comunidad de práctica de reformadores en la materia a nivel global.

Ahora que la Alianza está establecida, y ha crecido significativamente, su principal objetivo durante los próximos años es asegurar que existan cambios reales en la mayoría de los países que participan y que estos cambios benefician a sus ciudadanas y ciudadanos". Esta información se encuentra disponible para consulta en el siguiente link <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/AGA>

- Acciones tendientes a la promoción de asociaciones estado-sociedad civil sector privado.

Además de los mecanismos tradicionales están las aproximaciones innovadoras que se mencionan en este documento como el diseño centrado en el usuario, el pensamiento sistémico, la co creación, colaboración y metodologías como el pensamiento de diseño para lograr diferentes espacios y niveles de participación e involucramiento con los usuarios.

3. Rendición de cuentas. Reconocer la rendición de cuentas no como un evento puntual para presentar resultados, sino como un proceso continuo durante el cual las entidades y servidores públicos cumplen su obligación de informar y explicar los avances y los resultados de su gestión, así como el avance en la garantía de derechos a los ciudadanos y sus organizaciones sociales, a través de espacios de diálogo público.

- Producción y difusión de información socialmente útil, proactiva y focalizada, esto es, información relevante que permita a la ciudadanía evaluar la actuación de la entidad y propiciar una rendición de cuentas clara.
- Acciones de incentivos, internos y externos, para motivar la rendición de cuentas, entre otras, que exista protección para los denunciantes y mecanismos que permitan reaccionar a las revelaciones.
- Acciones que se estén llevando a cabo para la evaluación y retroalimentación del proceso de Rendición de Cuentas.
- Nivel de avance en la preparación e implementación de procesos participativos y espacios de interacción entre el gobierno y la ciudadanía que permitan contar con una ciudadanía informada previamente a la audiencia de rendición de cuentas.

4. Innovación social, colaboración y tecnología. Estrategias dirigidas al codiseño de políticas públicas y la cocreación de valor público. Identificación y mapeo de soluciones de base.

- Utilización de las herramientas tecnológicas

disponibles para la promoción de la transparencia, el acceso a la información, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

- Implementación de nuevas herramientas tecnológicas para la promoción de la transparencia, el acceso a la información, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.
- Nueva modalidades de generación de soluciones cívicas que ha venido aumentando con el desarrollo de laboratorios de innovación en ciudades como Bogotá, Medellín, Buenos Aires, Santiago de Chile, Ciudad de México, Quito y Río de Janeiro, entre otros. En estos espacios se favorece, entre otras cosas, la experimentación, la consideración de ideas inusuales, nuevos enfoques y métodos como los mencionados en este documento, los procesos iterativos de ensayo y error, y las aproximaciones lúdicas a los espacios públicos (CEPAL, 2017).

## B. Caso práctico

En el capítulo 2 del presente documento se presenta el caso PNUD de construcción participativa de la política pública de Transparencia, Integridad, Legalidad y Estado Abierto en Colombia<sup>10</sup>, donde se resaltan lecciones aprendidas citadas por el Laboratorio de Innovación en Lucha contra la Corrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República como lo son:

- La importancia de transitar y consolidar un Estado Abierto en Colombia
- Los principios de Gobierno Abierto son transversales a toda la institucionalidad pública, la necesidad de un foro multiactor elegido meritocráticamente
- La Alianza por el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) no es el techo pero sí la mejor plataforma y sin sociedad civil no hay Gobierno Abierto.

<sup>10</sup>En este documento se describe la experiencia de diagnóstico coconstruido CONPES, sin embargo, la información relacionada con la fase de acciones, definición final del nombre y documento CONPES no son definitivos en este documento.

## 8. Reflexiones finales

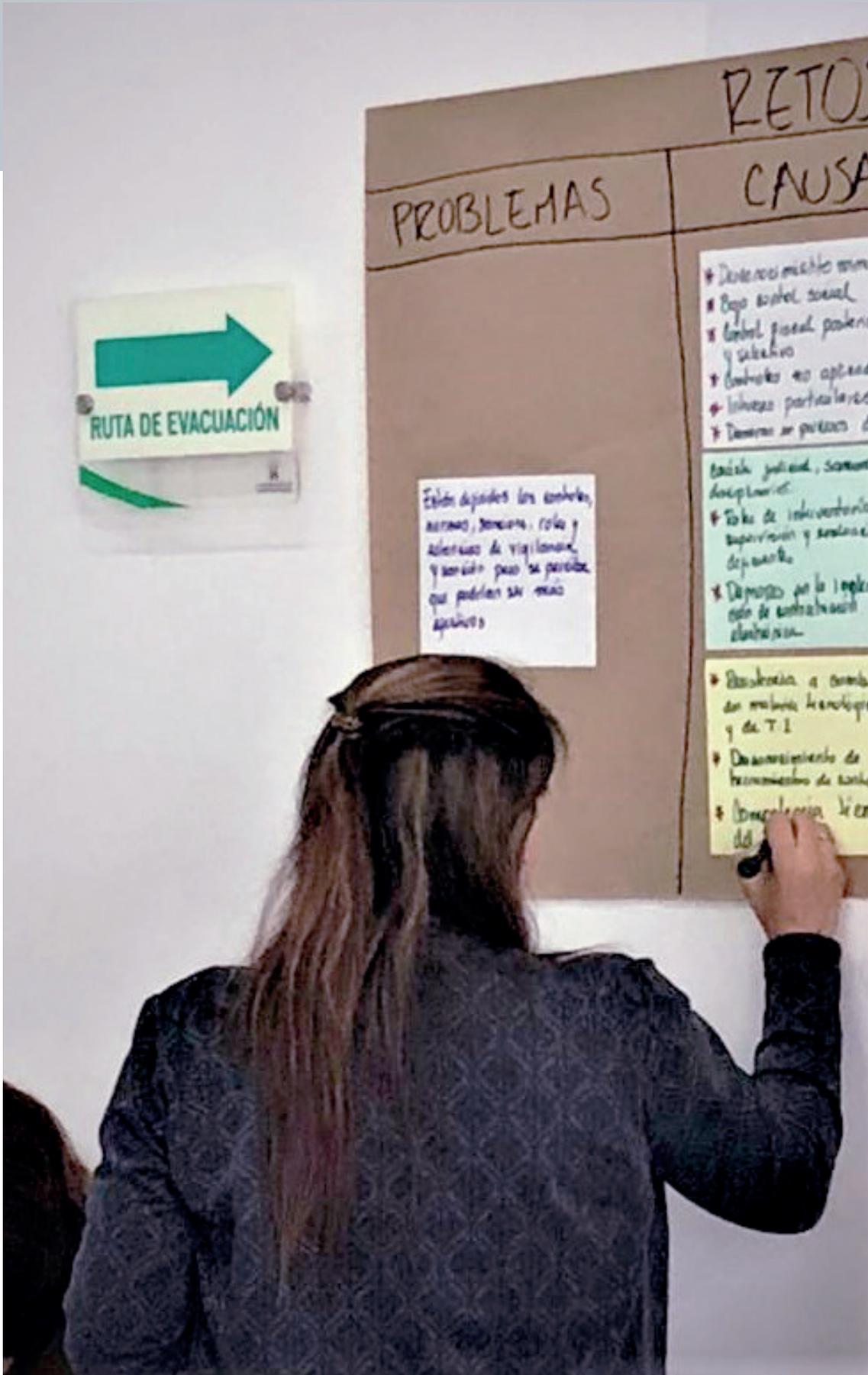
Los problemas públicos no se resuelven con una única solución. En este sentido, los productos, servicios o políticas públicas son una exploración continua de respuestas, en lugar de “soluciones únicas”: su propósito, contenido, límites y resultados deberían estar enmarcados en la exploración, iteración y adaptación creativa y sistemática a contextos que además de cambiantes son complejos. Como se ha podido observar a lo largo de este capítulo, no hay una fórmula única para diseñar una política pública, pues cada enfoque aporta de acuerdo con su alcance e intención.

Los enfoques innovadores, no tradicionales, implican centrarse más en crear resultados valiosos para los ciudadanos —satisfacción ciudadana— en lugar de objetivos y cifras que se formulan desde escritorios. La invitación es a explorar, a crear y a probar nuevas o mejoradas formas de diseñar y planificar en la formulación de políticas, a pesar de que esto cree tensiones con el statu quo. El diseño de políticas debe mantener la vista puesta en los individuos que se beneficiarán de los cambios en las políticas públicas o que podrían perjudicarse por ellos. Es importante promover entre los formuladores de políticas

una cultura de colaboración y el deseo de construir nuevas respuestas frente a los problemas complejos y desconcertantes que deben abordar las políticas públicas.

Se necesitan políticas y prácticas que aprovechen más de manera eficaz los recursos existentes. Eso significa crear nuevos medios de colaboración entre el Estado, la ciudadanía, las empresas privadas, las empresas sociales y las organizaciones de la sociedad civil. El concepto de cocreación —entendido como trabajar con la ciudadanía para diseñar y prestar, ya sea servicios, productos o políticas públicas— puede ser muy difícil de adoptar para las entidades públicas, ya que va en contra de las formas tradicionales de trabajo. Por ende, el capítulo segundo se presenta un caso real liderado por el PNUD y la Secretaría de Transparencia donde, entendiendo la transcendencia de esas figuras de participación, se diseñaron e implementaron múltiples espacios donde diferentes actores fueron escuchados y basado en esa información se logró elaborar de manera participativa el diagnóstico de la política pública de Transparencia, Integridad, Legalidad y Estado abierto<sup>11</sup>.

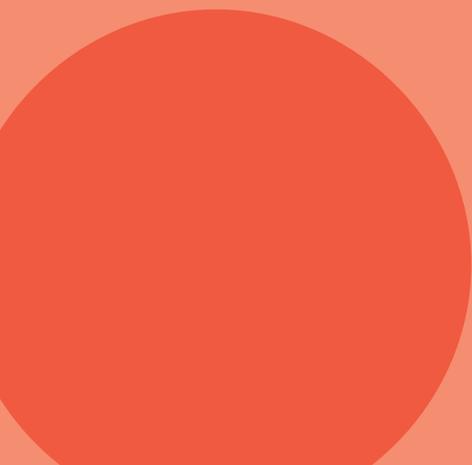
<sup>11</sup>Para conocer el estado actual del documento de política pública puede acudir a la página web: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/construccion-politica-publica>



CAPÍTULO 2

# CASO PNUD

**CONSTRUCCIÓN  
PARTICIPATIVA  
DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA DE  
TRANSPARENCIA,  
INTEGRIDAD,  
LEGALIDAD Y  
ESTADO ABIERTO**



# INTRODUCCIÓN

Una vez revisados los enfoques presentados en el primer capítulo, esta sección espera mostrarle al lector la manera como se implementaron algunos de estos enfoques no tradicionales en el diseño participativo del diagnóstico de la Política Pública de Transparencia, Integridad, Legalidad y Estado abierto. Esta política que de conformidad con lo establecido en la “Línea C: Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos” del Pacto I “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos en libertad y con democracia” de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, está—liderada por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y que cuenta con la participación de otras entidades del orden nacional a las que se les denomina líderes de política como: el Departamento Administrativo de la Función Pública (DNP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), el Archivo General de la Nación (AGN) y la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

(ANPCCE). —, contó con el apoyo técnico del PNUD . La política pública en cuestión aún se encuentra en revisión para su aprobación, por lo que la experiencia compartida en este documento refiere la fase de construcción participativa de la política, fase en la que, en virtud del acuerdo mencionado, el PNUD acompañó el proceso y brindó apoyo técnico a la Secretaría de Transparencia.

Este apartado es una invitación a descubrir oportunidades de cocreación —entendido como trabajar con la ciudadanía para diseñar y prestar, ya sea servicios, productos o políticas públicas— para generar articulación de sectores en pro de propósitos comunes y, sobre todo, constituye una invitación a adaptar buenas prácticas, aprender de las lecciones aprendidas y atreverse a hacer las cosas de forma diferente. La cocreación envuelve dinámicas innovadoras para encontrar soluciones de una manera poco convencional, ya sea a través del desarrollo de una nueva solución o un nuevo enfoque que incorpora al mismo tiempo, a una variedad de actores o la combinación de enfoques antes conocidos. Lo distintivo de la innovación basada en procesos participativos de cocreación, no se

---

<sup>12</sup>Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos en libertad y con democracia”, “Línea C: Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos”, “Objetivo 1. Pacto de cero tolerancia a la corrupción y a la falta de transparencia”, “Estrategia a) Con el propósito de robustecer la prevención de la materialización de riesgos de corrupción”. (...) “el Gobierno Nacional a través del liderazgo de la Secretaría de Transparencia, formulará e implementará una Política una Política Pública de Transparencia, Integridad y Legalidad orientada a robustecer las herramientas de promoción de la transparencia, el acceso a la información y la lucha contra la corrupción en todos los sectores administrativos, ramas del poder público, órganos autónomos e independientes, y niveles territoriales”.

<sup>13</sup>A partir de la suscripción del “Convenio de cooperación técnica y financiera entre el DAPRE y el PNUD”, el día 10 de julio de 2019.

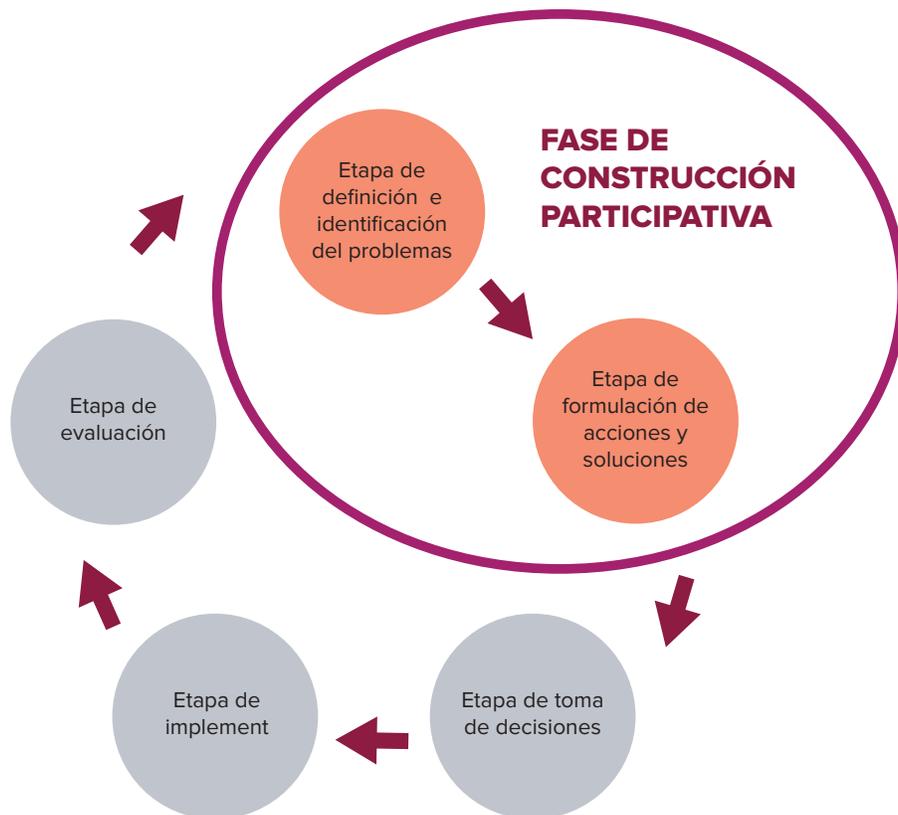
<sup>14</sup>Este enfoque se explica en el capítulo 1 de este documento

relaciona solo con una nueva técnica sino con una forma de generar nuevo conocimiento de manera colectiva. La innovación es el medio para transformar reflexivamente la información en algo útil, que genere valor público y produzca impactos positivos. Esto implica un proceso más deliberativo en la generación de conocimiento para intervenir y transformar la realidad (Innerarity 2011).

La experiencia aquí presentada se enfoca en los dos primeros momentos del ciclo de políticas públicas que como parte del acuerdo entre la entidad líder —Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República— y el PNUD, en virtud del cual el Programa brindó acompañamiento metodológico, son ellos: 1) la etapa de definición e identificación de retos o problemáticas en materia de transparencia,

integridad, legalidad y colaboración, y 2) la etapa de formulación de acciones y soluciones. Con el desarrollo de las fases, se identificó la potencialidad de desarrollar ejercicios colaborativos que contribuyan a la formulación de la política pública, aspecto sobre el cual hubo consenso entre la Secretaría de Transparencia y las demás entidades que participaron en la construcción de la Política Pública de Transparencia, Legalidad e Integridad, hacia un Estado abierto. Para las etapas posteriores, desde el PNUD se presentaron recomendaciones a las entidades involucradas, pero tales acciones puntuales no se detallan en el presente documento.

**Figura 2-1**  
Momentos del ciclo de políticas pública abordado en el caso



Fuente: Elaboración propia.

# 1. Metodología

La construcción de políticas públicas centradas en la ciudadanía exige un modelo metodológico que comprenda métodos de cocreación y de participación dirigidos a ampliar al máximo el espectro de consulta. Para ello, el PNUD por medio de mesas técnicas en las cuales participaron todos los aliados de la construcción de la política se facilitó el diseño de la metodología que se expone en este capítulo de caso y comprende las siguientes tres fases:

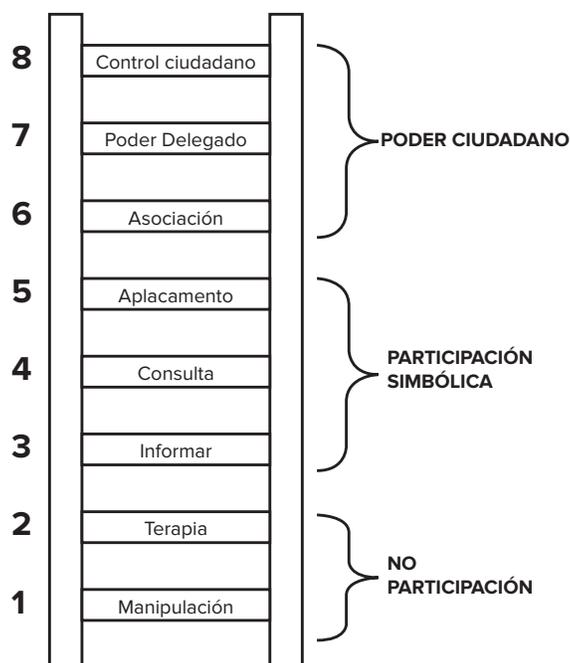
1. Fase de alistamiento
2. Fase de construcción participativa
3. Fase de concertación.

Esta forma de asumir la formulación de las políticas públicas implicaría para las instituciones oficiales abandonar su rol de “guiónista”, lo cual entrañaría que estas cambiaran los modelos clásicos para la formulación de políticas públicas que se producen de “arriba hacia abajo” (Top-Down) hacia un modelo visto de “abajo hacia arriba” (Bottom-Up).

Siguiendo la tipología de Habermas (2000), para la formulación de la política en mención se priorizó un esquema de cocreación donde la toma de decisiones se alejaría del modelo decisionista, en el cual es el político quien tiene la última palabra. Asimismo, se apartaría del modelo tecnocrático, en el que se deja en manos de expertos la toma de las decisiones de política. Por el contrario, un esquema de cocreación de políticas públicas se aproxima a lo que Habermas denomina un modelo pragmático, en el que la ciudadanía se involucraría en la toma de decisiones. En la práctica, este modelo implica grandes retos para quienes lo implementan.

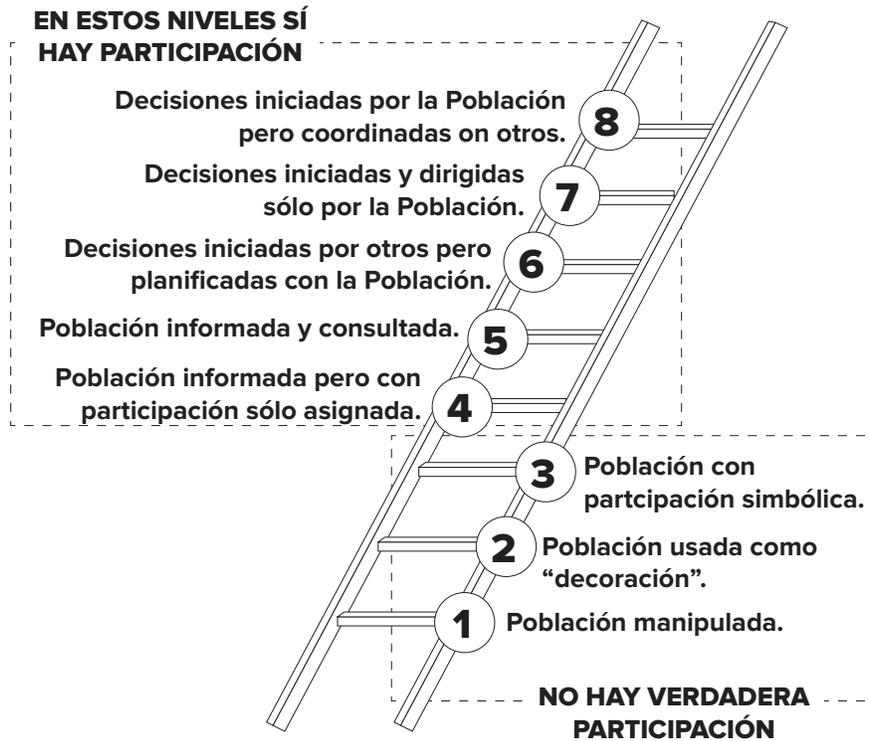
La construcción participativa de políticas públicas implica hacer una reflexión acerca de los niveles de participación que se pretenden alcanzar. A continuación, se presentan las figuras 2-2 y 2-3 que ilustran las posibilidades de involucramiento ciudadano en la construcción participativa de políticas públicas: la ampliamente conocida escalera de participación ciudadana de Arnstein (1969) (**figura 2-2**) y la escalera de participación de Unicef (**figura 2-3**) (Hart, 1993).

**Figura 2-2**  
**Construcción participativa de políticas públicas**



Fuente: Arnstein, S. (1969)

**Figura 2-3**  
**Niveles de Participación**



Fuente: Hart, R. (1993).

Como se pudo observar en las figuras 2-2 y 2-3 hay distintos niveles de participación e involucramiento, lo cual se constituye en uno de los retos de este tipo de enfoques donde se espera que los aportes ciudadanos sean, en efecto, un insumo primordial de una política pública. Las decisiones que se adopten a partir de las reflexiones de los actores convocados al proceso de construcción participativa de la política pueden llevar a múltiples posibilidades acerca de la manera como se llevan a cabo los ejercicios de participación con las partes interesadas. Por ejemplo, delimitar el alcance del ejercicio participativo en escenarios específicos, o con respecto a unos actores en particular. Igualmente, se puede definir que resulta más conveniente para efectos de la sociedad civil practicar un ejercicio de colaboración y no de cocreación —entendido la cocreación como trabajar con la ciudadanía para diseñar y prestar, ya sea servicios, productos o políticas públicas— y reservarla

para adelantarla con los actores públicos que representan las instituciones.

Parte de las propuestas formuladas por los líderes de la política en el marco de los talleres efectuados los días 11 y 22 de julio de 2019 en el PNUD, consistieron en reservar la cocreación a la fase del diagnóstico; es decir, a la fase de identificación de retos. Asimismo, se sugirió incluir un elemento de ideación para la formulación de acciones. Otra recomendación significativa de los líderes de política consistió en sugerir que se estableciera el nivel de participación por actor consultado, de la siguiente manera:

*•Colaboración: en la fase de diagnóstico —identificación de retos y problemas— con los ciudadanos en los territorios en el desarrollo de un contrato suscrito por el Gobierno nacional con el PNUD.*

•*Formulación: en la fase de formulación de acciones con los ciudadanos en los territorios.*

•*Colaboración: en la fase de diagnóstico con los actores públicos.*

•*Colaboración: en la fase de formulación de acciones con los actores públicos.*

## A. Fase de alistamiento

Durante esta primera fase, la entidad líder de la política pública, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, le correspondió trazar la hoja de ruta que determinó sus principales derroteros, sus líneas de acción y establecer los mínimos fundamentales que orientarían la formulación de la política. En la inicial se desarrollaron ejercicios participativos y de alineación entre las entidades líderes y de apoyo; también con actores de organismos internacionales que aportan su visión en el direccionamiento de la política, de manera que les permita alcanzar sus metas y propósitos de forma estratégica. Los pasos descritos en esta fase son, en esta experiencia, habilitantes claves para pasar a la formulación participativa de la política pública, en la cual se identifican y definen los retos mediante la participación distintos actores en el proceso de cocreación.

La fase de alistamiento se caracteriza porque en ella se deben realizar la definición de antecedentes, marco normativo que sirven como fuente de información y es lo que deriva hacia un marco conceptual, formular los prediagnósticos que estaban orientados a mapear todos los avances en los temas relacionados. Finalmente, establecer las principales temáticas y sectores priorizados e identificar los actores clave.

## A-1. Definir ejes temáticos y sectores priorizados

Una vez se llega a un consenso acerca del alcance de los términos que se consideren claves de la política, además de los establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, se procedió a indagar a profundidad acerca de dos factores: ejes temáticos y sectores.

### •Ejes temáticos

En este punto fue clave la revisión de referencias en literatura, así como la construcción de matrices de conceptos que facilitaron la discusión y posterior definición desarrollo conceptual de la política.

La apuesta central de la política pública es hacia un Estado Abierto, visto como una forma de relacionamiento con el ciudadano, enmarcado en el paradigma de la buena gobernanza a partir de la transparencia, la integridad y la legalidad y fortaleciendo la lucha contra la corrupción como una responsabilidad de todos. En materia de anticorrupción los ejes temáticos se relacionan más con prevención, acción y sanción. En tal sentido, medidas preventivas como la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas, pese a su codependencia, son conceptos autónomos que comprenden una serie de contenidos propios de cada uno.

En materia de acción, se encontró que el conjunto de medidas administrativas dirigidas a reducir las acciones delictivas en materia de corrupción y en cuanto a sanción, forman el eje temático punitivo, es decir, los contenidos relativos a instrumentos procesales que hacen más eficaz y oportuna la investigación relacionada con delitos de corrupción y la sanción efectiva a actos de corrupción. La Secretaría de Transparencia, para la formulación de la política pública, utiliza el concepto de componentes - en lugar del de ejes temáticos -: Transparencia, Integridad, Legalidad y Estado Abierto.

## • Sectores

La confianza ciudadana como foco de la política debe estar presente de manera efectiva o latente en todos los sectores socioeconómicos y políticos de un Estado. Por ello, en un escenario ideal, todos los sectores deberían contar con acciones y estrategias tendientes a prevenir la corrupción y superarla como un reto público. Dichas acciones y estrategias deberían responder a las necesidades específicas del sector concernido y considerar sus características y especificidades. Sin embargo, un obstáculo ineludible que deben enfrentar las instituciones en la formulación de cualquier política pública es el carácter limitado de los recursos disponibles para construirla y hacerla efectiva.

Ante esta realidad, la entidad que lidera la construcción de la política pública deberá definir los sectores en los que focalizará sus esfuerzos. La decisión institucional acerca de los sectores que deben priorizarse, ha de obedecer a una apuesta política que, sin importar los factores a los que obedezca, concentre los principales esfuerzos institucionales anticorrupción, sin que por ello se sacrifiquen los demás sectores.

Con tales criterios, El Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 ha priorizado cuatro sectores: salud, educación, infraestructura y justicia.

## A-2. Formular un prediagnóstico con base en la información secundaria y en el marco normativo vigente

El prediagnóstico comprendió el estado del arte en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción; se construyó a partir de información secundaria que ofrecía datos duros sobre los ejes temáticos —transparencia, integridad, investigación y sanción, y Estado abierto— y los sectores —justicia, infraestructura, educación y salud—.

Para ello fue necesario identificar el marco normativo pertinente, los datos oficiales relevantes y los índices más importantes, ya sea para medir el impacto de la corrupción sobre los ejes temáticos o los sectores priorizados. Por ejemplo, los índices de transparencia de las entidades públicas, de percepción de la corrupción, de Gobierno abierto, el Latinobarómetro, el Latin America Public Opinion Project, entre otros disponibles, los cuales arrojaron valiosa información para la construcción de un buen prediagnóstico. Asimismo, quienes definen el prediagnóstico pueden robustecerlo mediante información primaria obtenida a través de métodos cualitativos, como entrevistas, grupos focales y otros.

## A-3. Aproximación conceptual de la política pública

La claridad conceptual es fundamental puesto que, con base en las definiciones dadas a cada término se desarrollará el diálogo con los actores y las etapas en las que esto es requerido. A partir de allí, se derivarán las acciones que se emprenderán y su respectivo alcance. Sumando y analizando la visión de distintas instituciones gubernamentales principalmente interesadas en la formulación de la política pública y se llega a la necesidad de lograr un consenso acerca de qué definiciones se asignarán a los conceptos centrales que recoge dicha política.

### •¿Cómo se hizo?

Por medio de sesiones presenciales de contextualización y alineación, se mapearon y enlistaron conceptos sustanciales relacionados con las temáticas. Cada entidad debía definir conceptos y discutirlos para posteriormente llegar a un común entendimiento. En este punto fue determinante la revisión de referencias de literatura, así como la construcción de matrices de conceptos que facilitaron la discusión y posterior definición desarrollo conceptual de la política.

## A.4 Identificar a los actores relevantes para el proceso de cocreación.

La cocreación exige identificar cuáles actores deben llamarse a participar en el proceso. Por ello, antes de decidir la ruta metodológica que se iba a seguir para desarrollar la construcción participativa, se recomendó adelantar un ejercicio de caracterización y mapeo de actores. La caracterización y el mapeo tuvieron como propósito identificar el campo de intervención del actor, su función, su representatividad, su poder, sus recursos, sus objetivos, las acciones que desarrolla, los resultados que obtiene, su incidencia, sus relaciones con otros actores y su capacidad para llevar a cabo sus estrategias, en relación con el objeto de la política pública de la que se trata.

•¿Cómo se hizo?

El modelo de mapeo propuesto comprende cinco momentos:

1. Identificación de actores. En el momento de alistamiento los técnicos invitados a las sesiones de mapeo de actores se reunieron para que, a partir de la información de la que ellos disponían y sus conocimientos, propusieran actores que por sus características pudieran contribuir al proceso de cocreación de la política. Con ese fin, se llevó a cabo un ejercicio de lluvia de ideas. Asimismo, se reconoció la importancia de convocar a actores diversos para el ejercicio de cocreación, puesto que si ellos tenían el mismo origen, compartían la misma perspectiva frente a los retos planteados y poco diferían en sus opiniones frente a la problemática objeto de la política pública, el riesgo de que los resultados del ejercicio de cocreación fueran previsibles y poco innovadores hubiese sido alto

2. Individualización de los actores identificados. En el ejercicio de identificación de los actores por convocar, se identificó con el mayor detalle posible no solo la entidad,

sino también quien dentro de ella podía tener más interés e incidencia en el tema objeto de la política, así como los datos de contacto del responsable o responsables directo(s) del tema, quienes fueron, en últimas, los invitados a participar en los talleres.

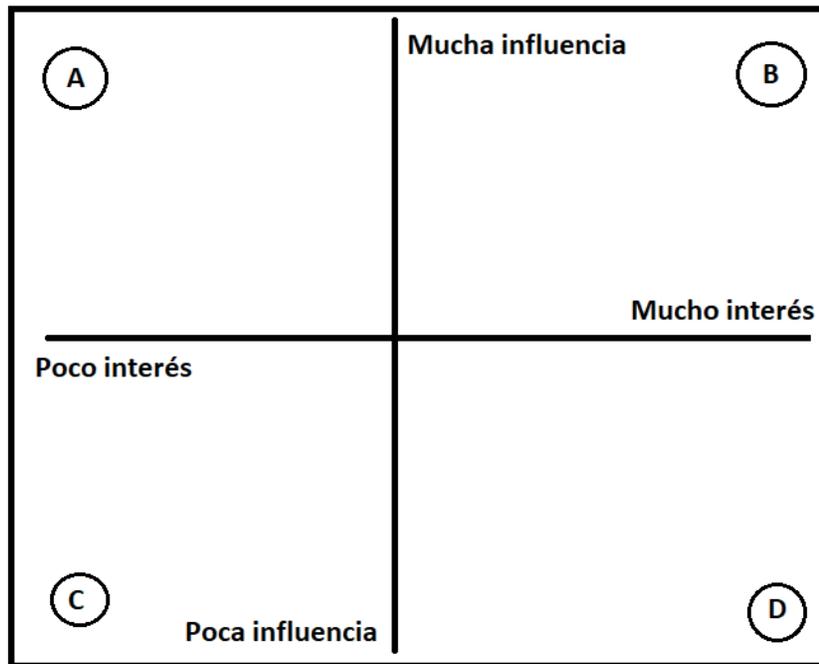
3. Categorización de los actores. La presente metodología considera el alcance geográfico —Nacional/Territorial— y la naturaleza de la organización, esto es, si pertenece a uno de los siguientes grupos:

- Funcionarios públicos, en especial los del nivel central, pero no exclusivamente.
- Sector privado: empresas y gremios.
- Academia: universidades y expertos.
- Sociedad civil: ONG, organizaciones ciudadanas y comunitarias, etc.
- Organismos de control: Procuraduría, Contraloría, Fiscalía, Auditoría, Contaduría.

4 Caracterización de actores. En este momento se entró a analizar las principales características de los actores identificados. Tal caracterización consideró dos aspectos fundamentales: el nivel de interés y el nivel de incidencia de los actores objeto de análisis. Lo anterior, con dos propósitos: 1) identificar qué actores estaban comprometidos con la causa que impulsa la política pública, pero también, 2) identificar si, más allá de su interés, cuentan o no con los recursos financieros, manejo y acceso a información y cercanía con actores que disponen de recursos o de autoridad política, lo cual resulta necesario para impulsar las iniciativas que se gesten dentro de la política.

5 Mapeo de los actores: Una vez identificados con claridad los actores, sus intereses y su nivel de incidencia, se procedió a forjar un ejercicio que permitió la representación gráfica de la caracterización. Esto se hizo visible de varias maneras, pero una de las que más se empleó fue el mapa de interés e influencia, el cual se representa en la **figura 2-4**.

**Figura 2-4**  
**Mapa de actores según interés e influencia**



Fuente: Elaboración propia.

•En el caso de “A” se identifica mucha influencia, pero poco interés. El actor además de ser convocado a los talleres deberá involucrarse al proceso de la política, manteniéndose informado sobre ella y despertando su interés mediante acciones puntuales que lo incluyan en momentos específicos de cocreación.

•En el caso de “B” se identifica mucha influencia y mucho interés. Este es un actor clave que debe acompañar la política en todas sus fases.

•En el caso de “C” se identifica poco interés y poca influencia. No es necesario involucrarlo al proceso, y convocarlo a los talleres puede representar un desgaste administrativo innecesario.

•En el caso de “D” se identifica mucho interés, pero poca influencia. El hecho que no cuente con mayor influencia no es obstáculo para que tenga capacidad de identificar retos y soluciones en el marco de la construcción participativa de la política; por lo tanto, pese a su poca influencia resulta ser un actor primordial en las dos etapas de cocreación al

que debe invitarse a los talleres.

Como referencia para la elaboración de la identificación, la caracterización y el mapeo de actores, la Secretaría de Transparencia identificó varios grupos de actores, tanto del nivel nacional como territorial, según se describe a continuación.

En el nivel nacional se identifican: 1) entidades líderes de la política, 2) entidades líderes de las políticas públicas relacionadas, 3) organismos de cooperación Internacional — PNUD, Agencia de los Estado Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE—; 4) sector privado —gremios y empresas—; 5) academia —universidades y expertos—; y 6) sociedad civil —ONG, organizaciones ciudadanas y comunitarias—.

En el nivel territorial, se identifican: 1) autoridades territoriales y funcionarios públicos de los territoriales, incluidos

organismos de control; 2) sector privado, 3) academia, y 4) sociedad civil.

Las entidades líderes de la política identificadas son:

6. La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, cuya participación está alineada con su función de “Diseñar y coordinar la implementación de la política del Gobierno en la lucha contra la corrupción”.

7. La Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Asimismo, la formulación de la política se hará de manera articulada con las entidades líderes de políticas públicas relacionadas:

- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC)
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP)
- Archivo General de la Nación (AGN)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

Finalmente, se procuró la articulación con los órganos de control tales como:

- Contraloría General de la República (CGR).
- Procuraduría General de la Nación (PGN).
- Fiscalía General de la Nación (FGN).

## B. Fase de construcción participativa

Esta fase comprendió la identificación y definición de los retos, lo mismo que la formulación de acciones y soluciones, usando enfoques como pensamiento de diseño encontrados en el capítulo uno de este documento. En el modelo metodológico planteado constituye el punto central del proceso de construcción de una política pública participativa, por ser en esta fase

en donde se concentran los esfuerzos de cocreación.

Así entonces, la cocreación en el marco de las políticas públicas anticorrupción exigió la interacción cercana entre quienes “elaboran” el producto o “prestan” el servicio para la elaboración de la política pública —los líderes de política— y sus destinatarios, quienes se beneficiarán del producto o servicio ofrecido —los ciudadanos—. Esta interacción implica la creación conjunta de los productos y servicios: la cocreación. Según Nanclares (2014), la literatura hace referencia al término cocreación como sinónimo de creación conjunta; en tal sentido, en el contexto de la formulación de una política pública, la cocreación exigiría la creación conjunta de la política misma entre las instituciones oficiales implicadas y todos los destinatarios de esa política pública.

A partir de la comprensión de la importancia de la cocreación para el proceso, se procedió a diseñar espacios y desarrollar en detalle los dos momentos del ciclo de las políticas que son relevantes para esta fase: la identificación y definición de los retos, y la formulación de soluciones o acciones.

### B-1. Definición de agenda de construcción participativa

El establecimiento de la agenda para la construcción participativa de una política pública anticorrupción requiere tanto de la apropiación por parte de las autoridades, quienes deberán manifestar su voluntad política y motivación para iniciar desde lo institucional los procesos de construcción de las políticas, como de la ciudadanía en general, la cual deberá manifestar su interés en que desde las instituciones se adopten medidas que satisfagan sus necesidades de manera efectiva.

Así entonces, múltiples formas de organización institucional —organismos del sector público nacional y territorial, en particular a quienes



por mandato normativo les corresponde determinar la política y las acciones para su implementación, como la ciudadana en sus diversas manifestaciones, medios de comunicación, sector privado empresarial y organizaciones de la sociedad civil— deberán concurrir para establecer la agenda para la construcción participativa de una política pública anticorrupción. Son ellas las que deberán identificar los retos que involucra la corrupción, sus orígenes y consecuencias, los principales temas que deberán abordarse al analizar la corrupción y las soluciones que deberán impulsarse desde lo institucional.

•¿Cómo se hizo?

A este respecto, la Secretaría de Transparencia planteó, en primer lugar, que la política debía centrarse en los siguientes focos específicos

1. La transparencia, focalizada con prioridad en los sectores de salud, educación, infraestructura y justicia, de tal forma que determinados procesos y trámites puedan mejorarse y beneficiarse de dicha transparencia.
2. Los procedimientos considerados como los más vulnerables: los de contratación y compras públicas; la gestión presupuestal y la gestión tanto del control interno como el control disciplinario.
3. La centralización del trámite y la publicación de los conflictos de interés en un sistema integral alineado en materia de integridad y probidad en cabeza de las entidades líderes relacionadas.
4. El fortalecimiento de los instrumentos existentes de fortalecimiento institucional, tales como:

- a) El control interno de gestión —según los avances - Decreto 338 de 2019—
- b) La política de conflicto de intereses
- c) La publicación de la declaración de bienes y rentas
- d) El mejoramiento de los planes anticorrupción
- e) El fortalecimiento de las instancias de lucha contra la corrupción

5. El establecimiento de un sistema integral de gestión del riesgo de corrupción que recoja las acciones preventivas, complementadas con programas de cumplimiento en materia de lavado de activos relacionado con la corrupción. Tal sistema estará alineado con los preceptos de integridad, y a cargo de las entidades líderes relacionadas.

6. El fortalecimiento —mediante la formulación de herramientas— de las instancias de control:

- a) Control interno disciplinario
- b) Canales de denuncia
- c) Políticas de conflicto de interés
- d) Declaración de activos y pasivos
- e) Coordinación entre órganos de control y flujo de información entre los sistemas de investigación y sanción.

7. La formulación de estrategias y acciones preventivas con el sector privado, en relación con los programas de cumplimiento de las acciones anticorrupción.

8. La instauración de un Sistema General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, como el elemento articulador y receptor de las principales acciones de esta política pública.

Una vez determinados los focos o áreas prioritarias de la política, a partir de ellos es construyeron retos fundamentales para lo cual se identificó la situación negativa derivada de cada área priorizada. Luego, para definir los retos centrales que se intenta solucionar mediante la política, se hace un conjunto de relaciones de tipo causa-efecto.

## B-2. Etapa de definición e identificación de los retos

Esta fase se caracteriza por la identificación y selección de los retos centrales relativos a la política pública por parte de los actores públicos y de la sociedad civil que intervienen en su construcción; es decir, el momento de confección de la agenda pública (agenda

setting). Es claro que de la manera en que se defina la agenda y cada uno de los retos centrales correlacionados a esta, establecerá el tipo de acciones y estrategias propuestas para su mitigación o solución, en el marco de la política pública.

La inscripción en la agenda pública de la prevención de la corrupción y la promoción de la transparencia como temas centrales de la política puede surtirse a través de diversos modelos. Entre los múltiples modelos que los estudiosos han identificado para la inscripción de una política en la agenda pública merecen especial mención el modelo de la anticipación, el modelo de la movilización y el modelo de la mediatización:

- Modelo de anticipación, en el cual es el Gobierno quien identifica el reto y, por lo tanto, selecciona de antemano aquellos asuntos que considera relevantes y ofrece una serie de medidas dirigidas a prevenir la corrupción y a promover la transparencia y los consigna en una agenda preestablecida. El PNUD advierte que, en esta ruta, el proceso de cocreación tendrá apenas un carácter básico.
- Modelo de movilización, en el cual la agenda se define de acuerdo con la demanda social, y en el modelo pragmático de decisión en el cual existe un diálogo permanente entre el decisor político y los expertos. En opinión del PNUD, esta es la ruta metodológica que permite mejores condiciones para un proceso de real cocreación de la política pública.
- Modelo de la mediatización, En este modelo el rol de los medios de comunicación es fundamental puesto que son ellos quienes generan el debate en torno a los temas anticorrupción. Así entonces, el rol de los medios de comunicación en la inclusión de los temas de prevención de la corrupción y promoción de la transparencia en la agenda pública es central.

### •¿Qué modelo usamos?

Para ello, luego de haber sido definidos los problemas centrales, los cuales guardaron íntima, directa y estrecha relación con las áreas priorizadas por el Gobierno (modelo

de anticipación), los asistentes a los talleres diseñados para la construcción de este documento CONPES se organizaron en grupos que identificaron tanto las causas que generan los retos asociados a esos problemas centrales como los efectos negativos que ellos producen, y se interrelacionan los tres componentes de una manera gráfica (problemas, causas y efectos), para lo cual acudimos a la cocreación del árbol de problemas (modelo de la movilización). Así entonces, podría decirse que el modelo de agenda setting empleado en el ejercicio de construcción participativa de la política pública de integridad, transparencia y legalidad hacia un Estado abierto, fue el resultado de la implementación de un modelo de anticipación, en el cual el gobierno fijó los parámetros de la ruta a seguir, y se alimentó de las percepciones de funcionarios y ciudadanía en relación con los retos que debía enfrentar una política de tal naturaleza.

## B-3. Etapa de formulación de soluciones

En este momento de la fase de construcción participativa de la política pública se hizo referencia a la identificación y propuesta de acciones de mitigación o solución de los retos centrales identificados en el momento anterior, por parte de los actores involucrados, tanto públicos como de la sociedad civil.

La construcción social del fenómeno de la corrupción y de sus conceptos asociados —clientelismo, puerta giratoria, tráfico de influencias, coimas, etc.— incide directamente sobre el alcance de las soluciones o acciones socialmente consideradas idóneas, o por lo menos aceptables, para prevenirla o remediarla. Teniendo en cuenta la complejidad de esta temática, se encontró de suma importancia el proceso de construcción participativa, en donde no solo la identificación del reto se hace de manera cocreativa sino también la búsqueda de soluciones a la problemática identificada. Las

implicaciones prácticas de esto son múltiples, pero una de ellas merece especial atención: si una conducta asociada al concepto de corrupción es tolerada o ampliamente aceptada, las acciones dirigidas a prevenirla serán mucho menos rigurosas que las que se adopten frente a una conducta ampliamente rechazada y repudiada. Este es un aspecto que la autoridad encargada de la formulación participativa deberá tomar en consideración, puesto que no necesariamente las soluciones y acciones construidas de manera cocreativa garantizarán un mejor resultado.

Esta circunstancia hace que el rol de las instancias oficiales sea trascendental en el proceso de cocreación de soluciones, puesto que a ellas corresponderá orientar el proceso de cocreación a partir de lo que consideren deseable de una sociedad.

## B-4. Puesta en marcha: consultas colaborativas

### •Mesas territoriales

Se organizaron 24 talleres en un total de 12 visitas a territorio. Se coordinaron sesiones en cuatro mesas de trabajo por taller, una por cada componente: Integridad, Transparencia, Legalidad y Estado abierto. Se formularon preguntas orientadoras para facilitar la inmersión de la audiencia en cada uno de estos componentes, las cuales se formularon dependiendo de los resultados de los prediagnósticos elaborados por los consultores de USAID.

El propósito de las mesas era analizar, desde una perspectiva sectorial y de los componentes de las políticas, las principales problemáticas relacionadas con la corrupción en Colombia. Su propósito era identificar las propuestas de política pública tendientes a minimizar los riesgos de corrupción en los sectores de infraestructura, salud, educación y justicia, al mismo tiempo que mejorar los niveles de integridad, transparencia, legalidad y Gobierno abierto.

### *La inmersión dentro del contexto es crucial para el éxito del proceso.*

En el marco de las sesiones se probaron dos formas de hacer la inmersión. La primera se hizo mediante el planteamiento de una serie de afirmaciones surgidas de los prediagnósticos formulados en la fase de alistamiento. En dicho caso, se presentó a la audiencia de manera estratégica la serie de afirmaciones relacionadas con los sectores priorizados — que debieron contar con un soporte técnico, ya sea cualitativo o cuantitativo—, y se permitió a los asistentes pronunciarse sobre ellas y analizar los resultados obtenidos. Esta manera de inmersión al contexto se recomienda para las mesas nacionales, puesto que la sumatoria de los prediagnósticos con los resultados de los talleres territoriales arroja como resultado un diagnóstico integral a partir del cual se pueden formular afirmaciones fuertes que merecerán un análisis detallado por parte de los participantes.

La segunda manera de generar inmersión es a través de la caracterización de la situación de corrupción y transparencia en el territorio respectivo mediante preguntas conceptuales y prácticas a la audiencia. Las preguntas conceptuales permitirán identificar el alcance que dan los ciudadanos a conceptos centrales de la política, como transparencia, integridad, legalidad y Estado abierto. En cuanto a las preguntas prácticas, deberán estar relacionadas con casos reales y específicos que hayan impactado en el territorio en cuestión. La inmersión se basa en la presentación a la audiencia de casos emblemáticos de corrupción en sus territorios, situaciones que son de conocimiento público y sobre los que ya se han tomado decisiones judiciales. Son múltiples los riesgos de esta técnica, pues quien presente el asunto debe demostrar su alto grado de conocimiento del caso y sensibilidad durante la presentación, el análisis y la discusión correspondientes.

De acuerdo con el estudio de contexto se debe determinar si han de separarse los actores públicos de los privados, por lo que la decisión acerca de cuál opción de las expuestas se adoptará con base en el análisis individual de las condiciones del territorio.

### *Postsesiones: espacios de participación*

Una vez recogidas las acciones o soluciones propuestas por los asistentes, los técnicos procedieron a elaborar un diagnóstico en donde se cumplieron las siguientes actividades:

- Se analizó el nivel de incidencia de la solución sobre el reto. Fue necesario priorizar cuáles eran las acciones o soluciones de mayor importancia.
- Se verificaron las interdependencias y se agruparon las acciones o soluciones para determinar gestiones complementarias.
- Se definieron las alternativas con base en las acciones agrupadas.
- Se verificó la factibilidad física, técnica, presupuestaria, social institucional, política y/o cultural de cada alternativa. Para tal efecto se recomienda la aplicación de un análisis PESTEL (análisis de factores políticos, económicos, socioculturales, tecnológicos y legales).

### **Mesas nacionales**

Las mesas nacionales contaron con una estrategia propia, sin que ello haya implicado crear una metodología distinta. En primer lugar, antes de iniciarlas resultó indispensable contar con una muestra significativa de los resultados obtenidos en las mesas territoriales. Esto con el fin de disponer de un diagnóstico que aparte de contener los elementos claves de los prediagnósticos elaborados por los técnicos del PNUD, incluyera los principales insumos obtenidos en las visitas a los territorios, resultados que se presentaron a los asistentes de las mesas nacionales.

El proceso descrito se convirtió en esencial para llevar a las mesas nacionales un mensaje claro: el enfoque territorial responde a la experiencia colombiana de los últimos años durante los que ha mostrado:

1. Que la corrupción no se comporta de la misma manera en todos los rincones de la geografía nacional, lo que representa un reto a la hora de comprender el fenómeno

en toda su dimensión e ingeniar soluciones efectivas.

2. Desde los territorios se han probado alternativas y se han recogido experiencias susceptibles de análisis y ajustes para aplicarlos al contexto nacional; igualmente, desde el orden nacional se ha avanzado en acciones que, llevadas al nivel subnacional, se constituyen en una oportunidad para profundizar los resultados hasta ahora obtenidos.

### **Alternativas diseño**

Para las mesas nacionales se llevó a cabo una primera mesa con actores del sector público del orden nacional, una segunda mesa se organizó con actores del sector privado, una tercera mesa tuvo la participación de la academia, los organismos internacionales y las ONG; por último, una cuarta contó con la participación de todos los actores convocados en las anteriores mesas; no obstante, se tomó la decisión de dividir las mesas en los sectores priorizados por la política pública —infraestructura, salud, educación y justicia—. Con el fin de abordar los componentes de la política —integridad, transparencia, legalidad y corresponsabilidad— se identificaron los principales hallazgos del diagnóstico territorial para que, en torno a ellos, girara la discusión de los participantes de las mesas nacionales, y así no se perdieran de vista los resultados obtenidos en los talleres territoriales.

Para ejercer la moderación de las mesas se elaboró una ficha destinada a que la discusión girara en torno a los aspectos considerados centrales para los propósitos de la política. A continuación, se presenta la ficha empleada:

**Tabla 2-1.**  
**Ficha aspectos centrales**

NOMBRE DEL COMPONENTE	Hallazgos del diagnóstico territorial por componente	PROBLEMAS	Temas clave por componente	Temas clave por sector			
				Justicia	Infraestructura	Educación	Salud
<b>INTEGRIDAD</b>	1) Definición de la identidad a partir de conductas y prácticas antiéticas enquistadas en la sociedad; (2) Modelos y sistemas institucionales que no facilitan la toma de decisiones públicas que respondan al sistema democrático.	Desconfianza en la capacidad de las instituciones para atender las demandas de la ciudadanía y ausencia de credibilidad en la capacidad e idoneidad de los funcionarios que las operan.	Desconfianza en las instituciones y funcionarios reforzada por los estereotipos e imaginarios colectivos. Cultura de la ilegalidad: no denuncia (contexto territorial), construcción del individuo a partir de imaginarios (estereotipos) a funcionarios y colombianos en general, crisis de valores. Adecuación del arreglo institucional a las necesidades del sector ¿Qué acciones se pueden implementar para romper los estereotipos de los funcionarios y entidades que operan en su sector?	1) Falta de implementación de justicia abierta: -Falta de presupuesto. -Falta de coordinación institucional. 2) Falta de integridad de quienes administran justicia: -Debilidades en la formación profesional de quienes administran la justicia. -Debilidades en el esquema de valores. 3) Sanciones débiles o nulas -Vencimiento de términos. -Negligencia. -Congestión judicial. -Falta de presupuesto. 4) Falta de garantías de seguridad a los líderes sociales y quienes ejercen el control social. 5) Falta fortalecimiento a las veedurías ciudadanas	1) Infraestructura física y dotación insuficiente 2) Deficiencias derivadas del sistema de contratación pública. - Medios deficientes para el seguimiento y control de avances de los proyectos. - Quienes ejercen la supervisión técnica de los proyectos no tienen el perfil idóneo. - No existe un plan de trabajo conjunto entre interventores y contratistas. - El objeto de las interventorías es demasiado amplio o es ambiguo. - No ejerce control de intervención por avance de obra. - No hay pluralidad de oferentes, siempre son los mismos.	1) Falta de control a los procesos de contratación: Clientelismo. -Negligencia administrativa. -Discrecionalidad en los procesos de contratación. -Bajo control social. -Debilidades en el control por parte de organismos de control. -Ausencia de rendición de cuentas. -Reportes falsos en las bases de datos del sistema de educación. 2) Personal poco idóneo o que no cumple con los perfiles requeridos: -Clientelismo. -Nepotismo. -Debilidades en el control por parte de organismos de control. -Bajo control social.	1) Carencia de infraestructura: -Falta de centros médicos de categorías 1, 2 y 3. -Infraestructuras deterioradas. -Centros médicos con poco personal y en muchos casos con bajo nivel de formación (carencia de especialistas). -Malos manejos administrativos dentro de estos centros. -Falta de recursos para la construcción, remodelación y modernización de centros de atención. 2) "Paseo de la Muerte": -Falta de personal para atender emergencias. -Negligencia en la atención.

<b>LEGALIDAD</b>	<p>1) Cultura de la ilegalidad.</p> <p>2) Se tiene una percepción negativa hacia las "ías".</p> <p>3) Desconocimiento de deberes y derechos.</p> <p>4) Irregularidades e inconsistencias del sistema de denuncias.</p> <p>5) La corrupción se financia con fuentes ilegales.</p> <p>6) La administración de justicia es deficiente</p>	<p>Incapacidad del sistema de detección (denuncia), investigación ("ías") y sanción (jueces) para responder a los retos del sector.</p>	<p>Sistemas de alertas tempranas, desconocimiento de canales y sistemas de denuncia sumado a la falta de orientación al denunciante, desarticulación de las "ías" entre el nivel territorial y el nacional, deficiencias de la administración de justicia, congestión judicial. Sanciones insignificantes por actos de corrupción.</p>		<p>- Colusión en la contratación.</p> <p>- Se formulan pliegos sastre.</p> <p>- Empresas grandes no se interesan en contratar con el Estado por múltiples razones, entre las que se destacan: barreras de entrada al mercado local, normas muy exigentes que obstaculizan contratar con el Estado, costos administrativos altos (estampillas), alto riesgo reputacional de contratar con entidades del Estado.</p>		<p>-Negligencia administrativa.</p> <p>-Falta de ética profesional por parte de quienes operan el sistema.</p> <p>-Deshumanización del sistema de salud.</p> <p>3) Mala calidad del servicio de salud:</p> <p>-Intermediación de privados encarece el servicio haciendo que se reduzcan costos y por ende la calidad.</p> <p>-Las EPS privadas adeudan grandes sumas de dinero a los hospitales.</p> <p>-Tardanza en la entrega de medicamentos y/o entrega de medicamentos no efectivos.</p> <p>-No existe un sistema de información que permita la trazabilidad de las autorizaciones de pagos de servicios médicos.</p>
<b>TRANSPARENCIA</b>	<p>1) Deficiencias institucionales para poner a disposición de la ciudadanía la información. 2) Ausencia de corresponsabilidad en la facilitación del acceso a la información. 3) Falta de calidad de la información publicada. 4) Desconocimiento por parte de la ciudadanía acerca de cómo acceder a la información.</p>	<p>Deficiencias sectoriales para garantizar y promover el acceso a la información pública.</p>	<p>Deficiencias sectoriales para garantizar y promover el acceso a la información pública. Recursos (Infraestructura, personal y TIC) Desconocimiento / discrecionalidad Calidad de la Información Austeridad frente al derecho de acceso a la información.</p>				
<b>CORRESPONSABILIDAD</b>	<p>(1) Falta de trabajo articulado entre los sectores público y privado para la generación estrategias que permitan sustituir economías ilegales; (2) No existe conciencia de corresponsabilidad frente a actos de corrupción; (3) Desarticulación entre las visiones de los diversos actores para la implementación conjunta de estrategias y acciones de largo aliento; (4) Debilidad del sistema de control social.</p>	<p>Incapacidad institucional para involucrar múltiples actores en la búsqueda de soluciones tendientes a la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción.</p>	<p>Deficiencias de las instituciones públicas de su sector para garantizar y promover el ejercicio de control social Veedurías ciudadanas, articulación institucional, fortalecimiento (funcionarios y veedurías), garantías al ejercicio del control social, APP y convenios de asociación.</p>				

## Fase de concertación

Si bien en esta fase no participó el PNUD, se hicieron unos comentarios y se brindaron unas recomendaciones en relación con esta etapa. Esta fase hace referencia a la concertación y asunción de compromisos por parte de las instituciones públicas del nivel central involucradas.

A partir de la teoría del ciclo de las políticas públicas presentado en la figura 2-1, se puede señalar que esta fase comprende la toma de decisiones, dado que en este momento se definen los lineamientos institucionales de la política anticorrupción y se conciertan los compromisos de las instituciones involucradas en la fase de implementación, todo lo cual quedará consignado en el respectivo Documento CONPES. Esto no significa que no haya lugar a la participación ciudadana durante la fase de concertación; simplemente que la cocreación, aunque deseable, no resultaría viable o indispensable. En lugar de la cocreación, en esta fase el diálogo entre instituciones es fundamental a fin de establecer acuerdos y compromisos. Por ser la última fase de la metodología propuesta, hace referencia a la asunción de compromisos por parte de las instituciones públicas del nivel central involucradas, con base en los resultados de las dos fases previas.

Debe tenerse en cuenta que la rama ejecutiva del nivel central es la que adopta los lineamientos y acciones mencionados, y que no son vinculantes aquellas soluciones o recomendaciones que convoquen a entidades de otras ramas o niveles de gobierno. Dado que el documento CONPES propone estrategias y acciones para que sean adoptadas por las entidades involucradas mediante compromiso formal, pero no asigna recursos para ese efecto, es necesario considerar que ante cada una de las propuestas existan condiciones jurídicas, programáticas, técnicas y presupuestales propicias para que las entidades asuman dicho compromiso. Lo

expuesto anteriormente significa:

1. Que la entidad respectiva cuente con las competencias y funciones necesarias, establecidas por la ley.
2. Que las estrategias y acciones estén contempladas en su planteamiento programático.
3. Que cuente con los recursos técnicos (especialistas y tecnología) necesarios.
4. Que cuente con el presupuesto requerido, o pueda gestionar la consecución de los recursos financieros pertinentes

## 2. Lecciones aprendidas y recomendaciones

•A diferencia de otras formas de participación, la cocreación de políticas públicas anticorrupción exige cierto nivel de conocimientos y capacidades por parte del público participante en los procesos; por lo tanto, la población objetivo de los talleres fue, en cierto modo, una población cualificada. En ese entendido, resultó representativo que, sin importar el grupo al que pertenecían los participantes, estos fueran personas que pueden contribuir activamente en la discusión y hacer aportes significativos, además de brindar distintas visiones y grupos de interés. Por lo anterior, se empleó la técnica de cocreación denominada “usuarios líderes”.

•Existen actores claves que además de participar presentan el potencial de convocar a otros actores; por ejemplo, la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías - RIAV y la Comisión Regional de Moralización. Es importante determinar el rol y el porqué de cada actor en el proceso.

•Un factor relevante para el éxito de los talleres en el territorio fue identificar que al menos uno de los actores involucrados (PNUD, USAID, Secretaría de Transparencia)

tuviera cierto grado de relacionamiento previo con actores del nivel subnacional. Esto permitió hacer una convocatoria orgánica en la medida en que los convocados estaban familiarizados con el tipo de ejercicio que realizaba o con las acciones y actividades que han desarrollado las entidades involucradas en sus territorios (PNUD, USAID, Secretaría de Transparencia), lo cual forjó mayor confianza. Para ello, PNUD contó con presencia de representantes en parte de los territorios de los 12 involucrados en el proceso de construcción participativa de la política; ellos son profesionales que servirán de apoyo para contactar a los actores claves in situ. Asimismo, resultó trascendental disponer de la colaboración de USAID y la Secretaría de Transparencia para identificar los territorios en los que esas entidades tenían presencia a través de sus proyectos, a fin de aprovechar las plataformas y vínculos con que ya operaban y así garantizar la asistencia nutrida de público cualificado.

- Se recomienda para estas actividades determinar cómo se informará a los participantes aspectos como en qué consiste el taller, por qué se hace, cuál es su propósito, que se hará con los resultados del ejercicio y cuáles los límites del ejercicio, etc. Todo lo anterior permite tener consentimiento informado de participación en el ejercicio.

- Conviene adelantar análisis de posibles dilemas éticos que puedan tener lugar y la manera como se les dará manejo.

- Se recomienda también hacer un análisis de conveniencia de la técnica por emplear para crear empatía con la audiencia, en el cual se considere que al optar por una estrategia sobre otra han de preverse cuáles serían las posibles implicaciones de dicha elección.

- Se deberá tener en cuenta el contexto electoral para la época en que se realizarán los talleres; por ello, dada la sensibilidad de los temas por tratar en los talleres, se deberá evitar el proselitismo en tales espacios.

- Es necesario mantener el enfoque territorial, es decir, no se deben perder de vista las características propias del territorio, su idiosincrasia y cultura. Por ello, corresponderá actuar en todo momento con empatía y sensibilidad ante las diferencias sociales y culturales que puedan identificarse. Para el caso de las entidades que lideran el proceso de construcción participativa de la política, cabe señalar que si tienen presencia institucional en el territorio, sería valioso contar con el apoyo de los individuos que las representan en departamentos y municipios, pues son valiosos sus conocimientos acerca de las particularidades territoriales y su presencia durante el taller permitirá crear mayor confianza en la actividad adelantada y, por lo tanto, habrá un diálogo más fructífero y fluido.

- El o la facilitadora deberá desplegar estrategias que le permitan liderar la discusión y evitar la cooptación de temas. Para ello es indispensable definir cómo se compondrá el “arsenal” del facilitador. Este comprenderá, en primer lugar, preguntas orientadoras que le permitirán controlar el sentido del debate y, en segundo lugar, estudios de caso que le servirán para animar una discusión organizada.

- Definir cuáles preguntas y qué estudios de caso empleará el facilitador dependerá del análisis de contexto al que se refiere el paso uno y el análisis de riesgos metodológicos.

- Conectar con las partes interesadas identificando sus principales retos en materia de integridad, transparencia y legalidad, a través de un proceso que permitirá determinar las problemáticas que representan verdaderos retos para la consecución de los objetivos aspiracionales de las partes interesadas y que puedan, eventualmente, afrontarse a través de un documento CONPES.

- Sin importar la forma en que se presenten los insumos por parte de los participantes, la información recogida deberá organizarse,

de modo tal, que se ajuste al método de árbol de problemas. Esa tarea no puede trasladarse a los participantes.

- Debido a la multiplicidad de actores por convocar y para evitar conflictos entre los participantes debidos a las potenciales relaciones antagónicas que puedan existir entre ellos, según el análisis de contexto adelantado durante la primera fase (de alistamiento), los actores participantes se dividirán en dos grupos durante la etapa de consultas colaborativas, procurando que, en la medida de lo posible, no exista un nivel de rivalidad o antagonismo pronunciado entre los integrantes de un mismo grupo y así evitar discusiones acaloradas que desvíen el objetivo de los talleres. Es decir, se buscará combinar en un mismo grupo solo a actores que, en cierto modo, cuenten con una visión convergente frente al fenómeno de la corrupción que, si bien no sea idéntica o compartida, por lo menos no sea antagónica o incompatible.

- La división de actores dependerá de los resultados obtenidos del análisis de contexto que se adelante en la fase de alistamiento, la cual podrá variar de un territorio a otro, dado que no existe, por lo tanto, una regla preestablecida que señale de forma arbitraria cómo deberá ser esa división.

- La etapa de definición de objetivos y formulación de acciones y/o soluciones tendrá lugar en un espacio único en el que se integrarán todos los actores. El propósito de unificar a todas las audiencias es aprovechar una de las principales bondades de la cocreación: la búsqueda de mejores soluciones a partir de la participación de un universo heterogéneo de actores, quienes con sus diversos puntos de vista podrán ofrecer múltiples soluciones a un mismo reto.

- Si bien existen unas limitaciones propias de los documentos CONPES en cuanto al alcance que puedan tener las acciones que el instrumento consagra, tanto en términos

territoriales como administrativos, tales limitaciones si bien deben comunicarse al inicio del taller, no deberán constituir obstáculo para que los participantes expongan de manera fluida e irrestricta sus consideraciones en relación con la problemática en discusión. Por lo tanto, corresponderá a los técnicos cumplir con la labor de definir, luego del ejercicio de identificación de las soluciones y acciones, la viabilidad de las propuestas de los participantes, así como tomar la decisión de dónde ubicarlas en relación con el documento CONPES o política pública.

- Lo más importante del ejercicio de formulación de acciones y soluciones es mantener la confianza de los participantes acerca de la trascendencia de su involucramiento en la búsqueda de soluciones al reto que se enfrenta con la política; por lo tanto, restarle fuerza al alcance de sus propuestas por razones técnicas puede vulnerar seriamente dicha confianza.

- Verificar interdependencias y agrupar acciones con soluciones para determinar actividades complementarias.

- Es fundamental que el componente participativo se inicie desde el diagnóstico. No basta con acudir a documentos técnicos y evaluaciones de política para perfilar el reto público y sus componentes, sino que es necesario e indispensable aprovechar el conocimiento ciudadano sobre el reto y sus dinámicas.

- En principio, las actividades de diagnóstico deben incluir tantos actores de diversos tipos como sea posible en consecuencia, no es necesario separarlos por tipos o competencias.



# REFERENCIAS

---

- Arnstein, S. (1969). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas pública. Gest. polít. pública [online]. 2017, vol.26, n.2, pp.341-379. ISSN 1405-1079
- Bason. (2017). Leading Public Design: Discovering Human-centered Governance. Policy Press
- BCG Foundation. (2016).
- BID (2017). Rodríguez, Patricio; Palomino, Norma; Mondaca, Javier; Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Calderón y Lorenzo (2010). Gobierno Abierto, Biblioteca CEPAL.
- Centro de Investigaciones y Docencia Económica. (2008, noviembre). Pensamiento sistémico y dinámica de sistemas para el análisis de políticas públicas: Fundamentos y recomendaciones. Documentos de Trabajo CIDE (212). <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/784/93360.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Connick, S., & Innes, J. (2010, August). Outcomes of Collaborative Water Policy Making: Applying Complexity Thinking to Evaluation. *Journal of Environmental Planning and Management* 46(2), 177-197 <https://doi.org/10.1080/0964056032000070987>
- Department of Science, Technology, Engineering and Public Policy (STePP). (2016). *Introducción a la Ciencia, tecnología, ingeniería y política pública*. London.
- Design Council. (2013). *Design for Good*. European Commission.
- Diermeier, D. (2015). Data science meets public policy. *University of Chicago Magazine*, January-February.
- Grupo de Modernización del Estado. (2019, 29 de septiembre). Equipo de Innovación Pública. DNP-EiP
- Forrester JW. 1969. *Urban Dynamics*. MIT Press: Cambridge, MA. (Now available from Pegasus Communication, Waltham, MA)
- Forrester JW. 2007. System dynamics: the next fifty years. *System Dynamics Review* 23(2-3): 359-370.
- Garreta M. y Mor Pera, E. (2011). *Diseño centrado en el usuario*. Universitat Oberta de Catalunya. PID\_00176058. [http://83.46.78.197/files/1526560890\\_Interaccion-M3-diseno-centrado-usuario-60.pdf](http://83.46.78.197/files/1526560890_Interaccion-M3-diseno-centrado-usuario-60.pdf)
- Ghaffarzadegan, N., Lyneis, J., & Richardson, G. (2011). How small system dynamics models can help the public policy process. *System Dynamics Review* 27(1), 22-44. <https://doi.org/10.1002/sdr.442>
- Gutiérrez-Rubí (2011). Gobierno Abierto, Biblioteca CEPAL.
- Hamarat, C., Kwakkel, J., Pruyt, E., & Loonen, E. (2014, August). An exploratory approach for adaptive policymaking by using multi-objective robust optimization. *Simulation Modelling Practice and Theory* 46, 25-39 Elsevier. <https://doi.org/10.1016/j.simpat.2014.02.008>
- Hart, R. (1993). La participación de los niños. De la participación simbólica a la participación auténtica. *Ensayos Innocenti N°4*. Unicef
- IDEO. (2015). *Diseño centrado en las personas - kit de herramientas*. Obtenido de [https://hcd-connect-production.s3.amazonaws.com/toolkit/en/spanish\\_download/ideo\\_hcd\\_toolkit\\_final\\_combined\\_lr.pdf](https://hcd-connect-production.s3.amazonaws.com/toolkit/en/spanish_download/ideo_hcd_toolkit_final_combined_lr.pdf)
- Innerarity, D. (2011). *La democracia del conocimiento*. Paidós Ibérica, Madrid, 256 páginas.
- Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social. (2020). *Curso virtual autoguiado: Economía del comportamiento para mejores políticas públicas*. Banco

- Interamericano de Desarrollo. <https://cursos.iadb.org/es/indes/economia-del-comportamiento-para-mejores-politicas-publicas-1>
- Kahneman, D. (2011). Pensar rápido, pensar despacio. Editorial Debolsillo.
  - Laboratorio de Innovación Pública de la Provincia de Santa Fe. (2019). El método Santalab, Cómo potenciar la innovación pública a partir de la creatividad ciudadana. Santa Fe.
  - Lapsley, Irvine;. (2009). New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? eThe University of Sydney
  - Liedtka, J., & Ogilvie, T. (2011). Diseñando para el crecimiento. Nueva York: Columbia University Press. Obtenido de [https://www.academia.edu/28580668/Designing\\_for\\_Growth](https://www.academia.edu/28580668/Designing_for_Growth)
  - Mitchell, M. (2009). Complexity a guided tour. Oxford University Press, Inc.
  - Nanclares, R. (2014). Cocreación: una propuesta para la recolección, sistematización y análisis de la información en la investigación cualitativa. Enl@ce Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento. 11 (1), 11-24
  - OECD. (2017). Fostering Innovation in the Public Sector. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>
  - Guía sobre Gobierno Abierto (2014). Transparency and Accountability Initiative. Disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/open-gov-guide\\_summary\\_cross-cutting-topics\\_ES.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/open-gov-guide_summary_cross-cutting-topics_ES.pdf)
  - Panthea, L. (2015). Before the Backlash, Let's Redefine User-Centered Design. Stanford Social Innovation Review, August [https://ssir.org/articles/entry/before\\_the\\_backlash\\_lets\\_redefine\\_user\\_centered\\_design](https://ssir.org/articles/entry/before_the_backlash_lets_redefine_user_centered_design)
  - Posada C., J.; Franco, C., Universidad Nacional de Colombia y Alcaldía de Medellín. (2011). eComunidad Colombiana de Dinámica de Sistemas.
  - Ramírez, Á. (2011). Gobierno Abierto, Biblioteca CEPAL.
  - Richmond B. Systems Thinking: Four Key Questions. High Performance Systems Inc., 1991
  - Rodríguez, P., Palomino, N., y Mondaca, J. (2017). El uso de datos masivos y sus técnicas analíticas para el diseño e implementación de políticas públicas en Latinoamérica y el Caribe. Resumen de Políticas del BID, 266. <http://dx.doi.org/10.18235/0000893>
  - Sánchez Chávez, E. (2015). Aplicaciones de la economía del comportamiento al diseño de las políticas públicas. Advocatus 31, 182- 192. ISSN 1996-4773. file:///C:/Users/caelv/Downloads/4357-Texto %20del%20art%C3%ADculo-16606-1-10-20190722%20(1).pdf
  - Serra, F. (2016). El enfoque sistémico y la dinámica de sistemas como metodología de la NTE para el estudio de fenómenos complejos. Corpus ID: 171212579
  - Swanson & Bhadwal (2009). Creating Adaptive Policies: A Guide for Policy-Making in an Uncertain World. DOI:<http://dx.doi.org/10.4135/9788132108245>. SAGE Publications India Pvt Ltd
  - Tapscott, D. (2010). Gobierno Abierto, Biblioteca CEPAL.
  - The Behavioural Insights Team. (2018, 12 de febrero). Cuatro maneras simples de aplicar las ciencias del comportamiento. [https://www.bi.team/wp-content/uploads/2018/12/BI-Publication-EAST\\_FA\\_ESPAN%CC%83OL\\_09\\_FEB\\_2018.pdf](https://www.bi.team/wp-content/uploads/2018/12/BI-Publication-EAST_FA_ESPAN%CC%83OL_09_FEB_2018.pdf)
  - Thomson Reuters (2009). Fact Book.
  - Wang, Y, Ram, S, Currim, F, Dantas, E, Sabóia, L. (2016). A Big Data Approach for Smart Transportation Management on Bus Network. Institute of Electrical and Electronics Engineers. <https://doi.org/10.1109/ISC2.2016.7580839>



## **LISTADO DE SIGLAS**

**AGA** Alianza para Gobierno Abierto

**AGN** Archivo General de la Nación

**CIDE** Centro de Investigaciones y Docencia Económica

**CONPES** Consejo Nacional de Política Económica y Social

**CGR** Contraloría General de la República

**DAFP** Departamento Administrativo de la Función Pública

**DANE** Departamento Administrativo Nacional de Estadística

**DIAN** Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

**DNP** Departamento Nacional de Planeación

**FGN** Fiscalía General de la Nación

**GME** Grupo de Modernización del Estado

**MinTIC** Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**OECD** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (por su sigla en inglés)

**ONG** Organización No Gubernamental

**PNUD** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**PGN** Procuraduría General de la Nación

**RIAV** Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas

**USAID** Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por su sigla en inglés)

**TIC** Tecnologías de la información y las comunicaciones



El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación



[www.co.undp.org](http://www.co.undp.org)



[www.facebook.com/pnudcol](https://www.facebook.com/pnudcol)



@PnudColombia



[pnudcolombia](https://www.instagram.com/pnudcolombia)



[comunicaciones.co@undp.org](mailto:comunicaciones.co@undp.org)

Calle 84A #10-50, Piso 3  
+57 (1) 4889000  
Bogotá, Colombia



P N  
U D