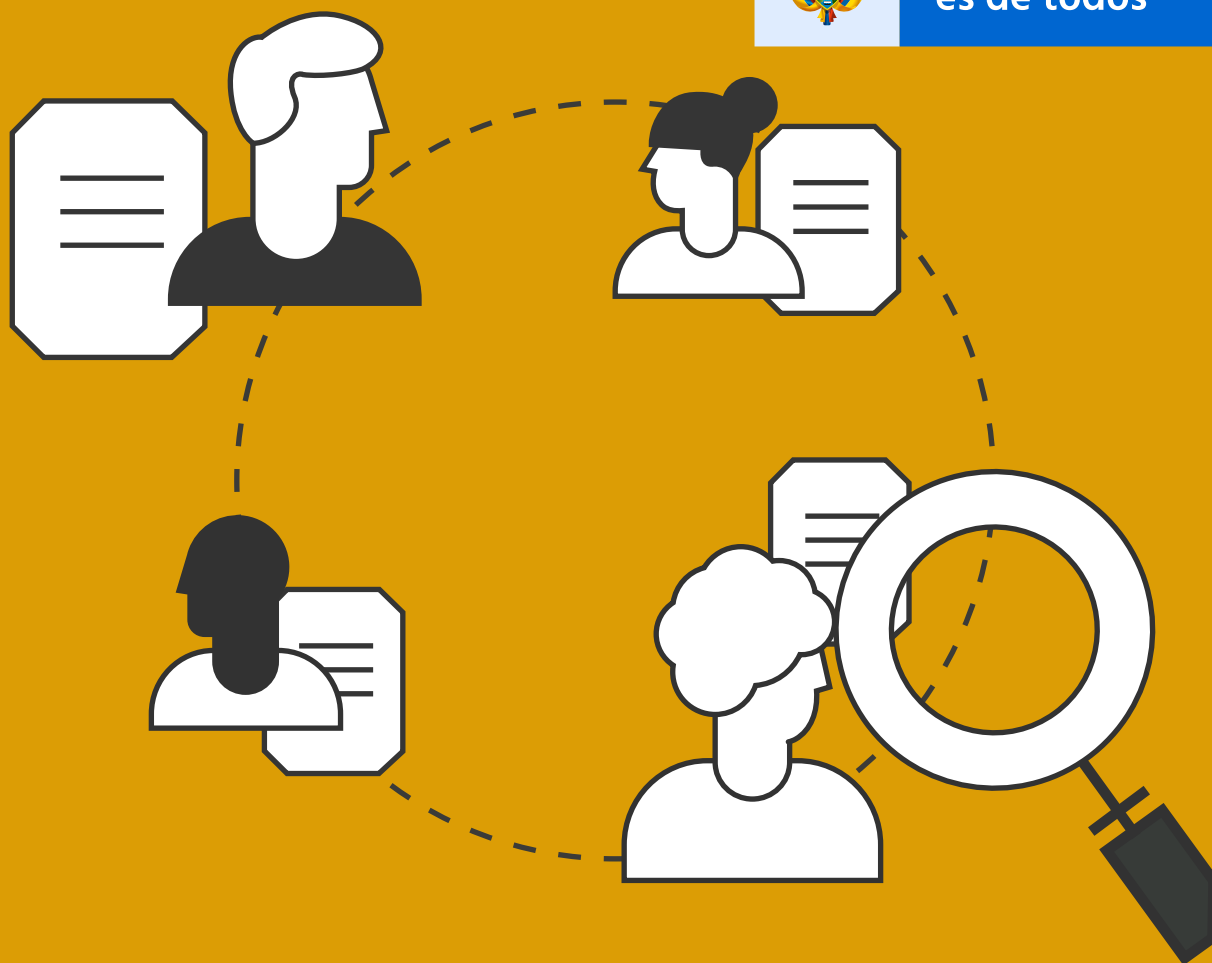




El servicio público
es de todos

Función
Pública



Ruta de coproducción

Dirección de
Participación,
Transparencia y Servicio
al Ciudadano
Julio de 2019

Guía sobre cómo implementar
acciones en la gestión pública con
la participación de la ciudadanía

Fernando Antonio Grillo Rubiano

Director

Claudia Patricia Hernández León

Subdirectora

Ángela María González Lozada

Secretaria General

Fernando Augusto Segura Restrepo

Director de Participación, Transparencia
y Servicio al Ciudadano

María Magdalena Forero Moreno

Directora de Gestión del Conocimiento

Francisco Camargo Salas

Director de Empleo Público

Hugo Armando Pérez Ballesteros

Director de Desarrollo Organizacional

María del Pilar García González

Directora de Gestión y Desempeño
Institucional

Luz Stella Patiño Jurado

Jefe de Oficina de Control Interno

Armando López Cortés

Director Jurídica

Julio César Rivera Morato

Jefe Oficina de Tecnología de la
Información y las Comunicaciones

Diana María Bohórquez Losada

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

Carlos Andrés Guzmán Rodríguez

Jefe Oficina Asesora de Planeación

Elsa Yanuba Quiñones

Coordinadora del Grupo de Análisis y Políticas

Elaborado por:

Manuel Fernández Ochoa

Grupo de Análisis y Política

Coordinación Editorial

Carolina Mogollón Delgado

Dirección de Gestión del Conocimiento

Con la colaboración de:

María Camila Cristancho Burbano

Pasante Dirección de Gestión del Conocimiento

Diseño y Diagramación

Susana Bonilla Guzmán

Oficina Asesora de Comunicaciones

**Departamento Administrativo
de la Función Pública**

Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: 739 5656 / 86 - Fax: 739 5657

Web: www.funcionpublica.gov.co

eva@funcionpublica.gov.co

Línea gratuita de atención al usuario: 018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

Contenido

Tabla de tablas.....	4
Tabla de diagramas	4

Ruta de coproducción.....	5
Consideraciones preliminares	6

Paso 1. Identificación del servicio público	10
Paso 2. Identificación y mapeo de actores	11
Paso 3. Desarrollo de la convocatoria	16
Paso 4. Consolidación del equipo líder	17
Paso 5. Descubrir y definir (codiseño)	19
Paso 6. Desarrollar y entregar (coimplementación)	23
Paso 7. Pilotear y ajustar (coevaluación)	25

Bibliografía	29
---------------------------	-----------

Tabla de tablas

Tabla 1. Agentes institucionales	12
Tabla 2. Usuarios	13
Tabla 3. Relación entre actores	15
Tabla 4. <i>Insigth</i> y preguntas emocionantes por actor del servicio	22
Tabla 5. Técnicas de ideación, evaluación y selección de ideas	24
Tabla 6. Técnicas de prototipado y testeo	27

Tabla de diagramas

Diagrama 1. Modelo tradicional de provisión de servicios públicos	6
Diagrama 2. Modelo de coproducción de servicios públicos	7
Diagrama 3. Triple diamante de diseño servicios públicos	10
Diagrama 4. Actores involucrados en la coproducción de servicios públicos	14

Ruta de coproducción¹

Inicie esta ruta en caso de que quiera adelantar un proceso de coproducción durante la prestación de servicios públicos domiciliarios, es decir, de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía [fija] pública básica conmutada o telefonía local móvil en el sector rural o en caso de que se quiera promover ejercicios de participación en el marco de otros servicios públicos.

Se marca una diferencia metodológica entre servicios públicos domiciliarios y otros servicios públicos como resultado de las características, necesidades y desarrollos normativos particulares que, en cada caso, establecen un límite a las consideraciones señaladas en la presente guía. Durante el proceso de coproducción se adelantan acciones de codiseño, coimplementación y coevaluación de un servicio público específico, entendiendo este en el sentido de provisión o entrega de un producto o servicio a determinados usuarios del mismo. Se debe recordar que el Manual de Oslo referencia cuatro ámbitos para la innovación: producto, proceso, mercadotecnia y organización. Así, la presente ruta hace énfasis en la innovación de producto (servicio), en tanto será un futuro proceso de diseño, implementación o evaluación de un servicio público vital o no vital.

De esta manera, la diferencia entre la ruta de codiseño y la de coproducción es que, mientras la primera tiene como propósito diseñar de forma colaborativa un futuro proceso de participación ciudadana en el ciclo de la gestión pública; la coproducción es un proceso participativo que busca mejorar un producto (servicio público) específico. No obstante, la ruta de coproducción necesariamente contempla acciones de codiseño orientadas a la mejora del producto o servicio público concreto en el contexto de su producción, provisión o entrega.

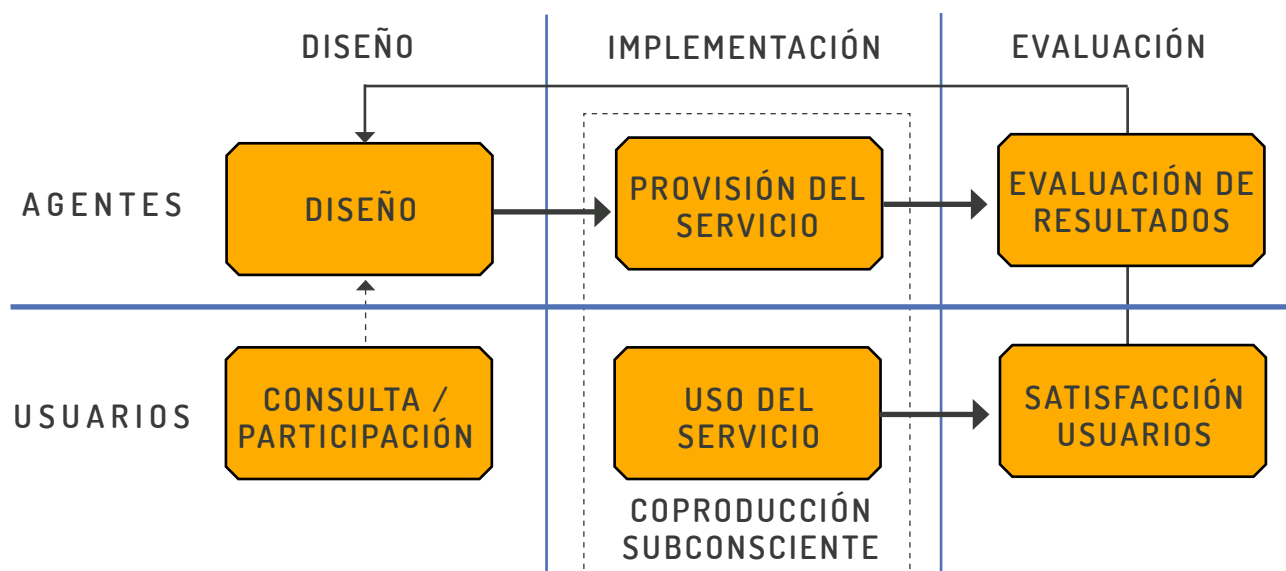
1 La presente ruta debe ser trabajada de la mano con los siguientes documentos: i) [Cartilla CO-CRE-AR \(2016\)](#); [Manual de Oslo \(2006\)](#); [Mini guía: una introducción al Design Thinking](#) de la Universidad de Stanford; [La coproducción del usuario en los servicios públicos](#) del Laboratorio de Innovación Pública (LIP), de la Pontificia Universidad Católica de Chile

Consideraciones preliminares

Se exponen dos posibles modelos que se desarrollan en el marco de la provisión de servicios públicos; un modelo tradicional y uno de coproducción. Ahora bien, las orientaciones metodológicas que aquí se desarrollan se inclinan por el modelo de coproducción, no obstante, es necesario precisar sus diferencias para visibilizar el valor que genera el modelo seleccionado:

Modelo tradicional: el modelo tradicional se aplica usualmente de forma indiferenciada si el servicio es provisto directamente por el Estado o a través de un privado. En este modelo el usuario/ciudadano es involucrado como agente pasivo, pues participa del servicio público solo a través del goce del mismo. El ciudadano interactúa con el prestador del servicio usualmente en dos ocasiones, cuando se suscribe a la prestación del mismo o cuando decide abandonar dicha suscripción. Solo se contacta con el prestador en caso de que el servicio se deje de recibir según lo pactado al momento de la suscripción. Esta perspectiva no permite que el usuario/ciudadano agregue valor al proceso, pues la evaluación del servicio se remite únicamente a mediciones de satisfacción del usuario. A continuación se presenta un diagrama que ilustra el modelo tradicional:

Diagrama 1. Modelo tradicional de provisión de servicios públicos

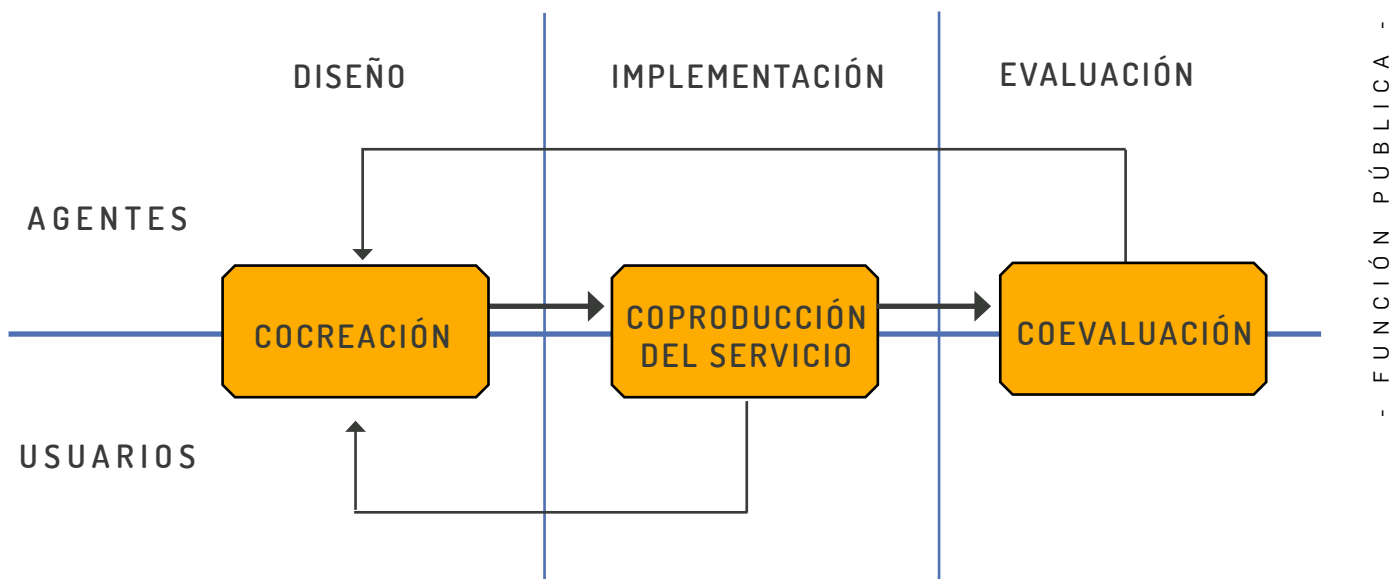


Fuente: Laboratorio de Innovación Pública (LIP) (2017)

Modelo de coproducción: se entiende que existe un modelo de coproducción del servicio cuando la interacción con el usuario ocurre desde la fase de diseño a través de la cocreación del servicio. De igual forma, durante la coproducción en la implementación del servicio, se evidencia que dicha interacción permanente entre agentes y usuarios permite actualizar y mejorar el servicio de forma continua. Por lo anterior, el usuario es capaz de evaluar permanentemente el servicio a la vez que es un actor clave para la mejora del mismo.

A continuación se presenta el diagrama que ilustra el modelo de coproducción de un servicio:

Diagrama 2. Modelo de coproducción de servicios públicos



Fuente: Laboratorio de Innovación Pública (LIP) (2017)

- * De acuerdo con el diagrama, se sugiere una evaluación de todo servicio que, aunque sigue siendo necesaria para aquellos criterios tradicionales relacionados con los resultados e impactos logrados (por lo general frente al número de suscriptores del servicio y su nivel de satisfacción frente al mismo), también incentiva ejercicios de coevaluación, incorporando diversas formas de diálogo e interacción con los ciudadanos. De igual forma, el modelo de coproducción hace uso de herramientas de las nuevas tecnologías

de la información que habilitan nuevas formas de participación de la ciudadanía como, por ejemplo, crowdsourcing², el crowdfunding³, y el crowdmapping⁴, entre otros.

- * Así, el Laboratorio de Innovación Pública del Centro de Políticas Públicas (2018) señala que, si bien los ciudadanos se configuran como un actor determinante que genera valor al proceso del servicio público desde el momento de su diseño, la coproducción no implica un cogobierno del servicio por parte de los usuarios, sino la promoción de la interacción entre los agentes del servicio y los usuarios.
- * La presente guía metodológica entiende que todos los servicios pueden ser coproducidos, sin embargo, el grado del relacionamiento entre agentes y usuarios difiere entre servicios, por ejemplo, entre los servicios vitales y no vitales. Por ello, el proceso de coproducción mismo debe considerar estas diferencias e incorporarlas como factores de análisis.

A partir de lo señalado anteriormente, la presente ruta metodológica de coproducción se configura como una adaptación que integra dos fuentes:

i) *CO-CRE-AR*, la metodología adoptada por el Centro de Innovación

-
- 2 **Crowdsourcing:** Gracias a Aitamurto (2015), podemos hacer referencia a ejercicios de colaboración abierta en una organización a partir de la externalización de tareas que, tradicionalmente, se encomendaban a miembros internos. De tal forma, por ejemplo, se permite que grupos numerosos de ciudadanos o de una comunidad desarrollen tareas asociadas al diseño participativo, al desarrollo de tecnologías, sistematización de información, etc; tareas que antes se consideraban como eminentemente internas de una determinada organización.
 - 3 **Crowdfunding:** Rodríguez (2013) señala que consiste en ejercicios de colaboración abierta para la consecución de recursos que permitan la financiación de proyectos. De esta manera, se promueve la participación masiva de inversores de la sociedad civil que financian pequeños proyectos de alto potencial a partir de microaportaciones que posibilitan su consecución.
 - 4 **Crowdmapping:** Datlas (2018) lo entiende como una variante del crowdsourcing orientada a la georreferenciación y localización en mapas (en tiempo real) de datos y variables, de alto interés para instituciones, usuarios y ciudadanos, a través del uso de tecnologías de la información y las comunicaciones. Por ejemplo, la localización de sucursales, de las congestiones vehiculares en tiempo real, de delitos, o la geolocalización de fallas y problemas en la prestación de un servicio, entre muchos otros aspectos.

Pública Digital del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y ii) el modelo que propone el Laboratorio de Innovación Pública (LIP), de la Pontificia Universidad Católica de Chile, para desarrollar e implementar procesos de coproducción de servicios públicos centrados en los usuarios.

Así, con base en *CO-CRE-AR* y utilizando la metodología de diseño de servicios denominada “el Doble Diamante” del Design Council, y a partir del contexto normativo colombiano, se presenta la siguiente ruta de coproducción que consta de 7 pasos:

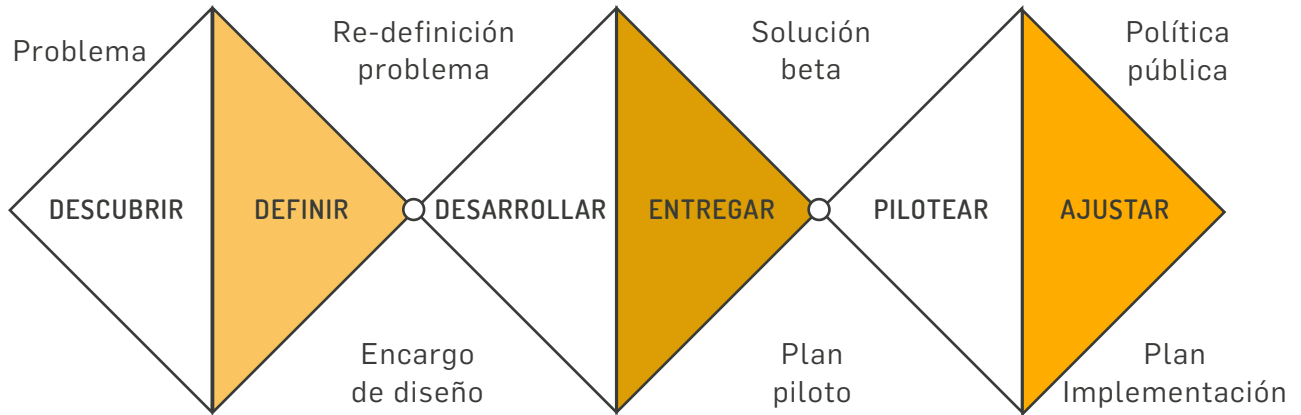
- * Identificación del tipo de servicio.
- * Identificación y mapeo de actores.
- * Desarrollo de la convocatoria.
- * Consolidación del equipo líder.
- * Codiseño: descubrir y definir.
- * Coimplementación: desarrollar y entregar.
- * Coevaluación: pilotear y ajustar.

Estos pasos se organizan en torno a cuatro hitos principales que consisten en:

- * Identificación del problema u oportunidad de mejora.
- * Redefinición del problema u oportunidad de mejora.
- * Creación de soluciones (desarrollo de prototipos).
- * Establecimiento de la mejora o solución frente al problema u oportunidad en el servicio público.

La integración y adaptación metodológica de *CO-CRE-AR* y la figura del diamante representan un proceso que se basa en: i) el codiseño donde, a través de la participación de múltiples actores, se permite descubrir y definir una gran cantidad de ideas y puntos de vista diferentes; ii) la coimplementación, donde se logran desarrollar y entregar soluciones a partir de las ideas seleccionadas; y iii) la coevaluación que consiste en ejercicios de pilotaje y ajuste de la solución seleccionada. A continuación se presenta una imagen que ilustra la metodología propuesta.

Diagrama 3. Triple diamante de diseño servicios públicos



Fuente: Laboratorio de Innovación Pública (LIP) (2017)

Una vez presentadas estas consideraciones preliminares, a continuación se señalan los pasos a seguir para el desarrollo de la ruta de coproducción.

Paso 1. Identificación del servicio público

Los servicios públicos vitales (domiciliarios) en Colombia se entienden como aquellos esenciales en el marco de lo señalado en la Ley 142 de 1994, por ello, su tratamiento es diferencial.

Así, cada entidad u organización prestadora de un determinado servicio público debe señalar si lo que se quiere adelantar es un ejercicio de coproducción en relación con servicios públicos vitales (domiciliarios), entendiendo que en dicho caso nos referimos siempre a los servicios de:

- * Acueducto
- * Alcantarillado
- * Aseo
- * Energía eléctrica
- * Distribución de gas combustible
- * Telefonía [fija] pública básica conmutada.
- * Telefonía local móvil en el sector rural.

En caso de que se quieran adelantar ejercicios de coproducción a esos servicios públicos vitales es necesario estar atento a las indicaciones particulares que, dada su naturaleza y su correspondiente marco legal, son contempladas a lo largo del presente apartado metodológico.

Cuando se quiera adelantar un ejercicio de coproducción a los demás servicios públicos (salud, educación, movilidad, protección ambiental, etc.), se deben seguir las consideraciones metodológicas que se presentan en esta ruta de la mano de una lectura atenta a las normas que regulan cada actividad particular.

Paso 2. Identificación y mapeo de actores

Si bien cada entidad u organización prestadora del servicio debe adelantar ejercicios de caracterización (ya señalados en el apartado que trata sobre cómo se debe preparar una entidad para iniciar alguna ruta metodológica), en el caso particular de la ruta de coproducción, es necesario delimitar un poco más el ejercicio.

Aquí se debe partir de la necesidad de diferenciar, identificar y caracterizar dos tipos de actores:

- * **Los actores institucionales** que, pese a no ser usuarios, deben ser involucrados en todo proceso de coproducción de un servicio público. Esos actores son definidos como agentes y son agrupados en cuatro categorías:

Tabla 1. Agentes institucionales

AGENTES	DESCRIPCIÓN
Funcionarios presenciales	Son aquellos con interacción directa con los usuarios, ya sea de forma presencial o remota (<i>call centers</i> , páginas webs, etc.)
Funcionarios de procesos internos	Son aquellos que desarrollan tareas de "segundo piso" que no interactúan con los usuarios.
Tomadores de decisiones	Pueden ser internos o externos a la institución específica y se asocian con la alta dirección o con quienes tienen la competencia para tomar decisiones frente a la prestación del servicio público particular.
Proveedores de bienes y servicios a la institución	Son los agentes externos que suministran recursos, información, materiales, etc., a la institución prestadora del servicio público.

Fuente: Adaptación Función Pública con base en Fuente: Laboratorio de Innovación Pública (LIP) (2017)

- * **Los usuarios** están compuestos por todas aquellas personas –o empresas– que hacen uso del servicio público o son potenciales beneficiarios del mismo. Estos se pueden clasificar en tres grandes grupos:

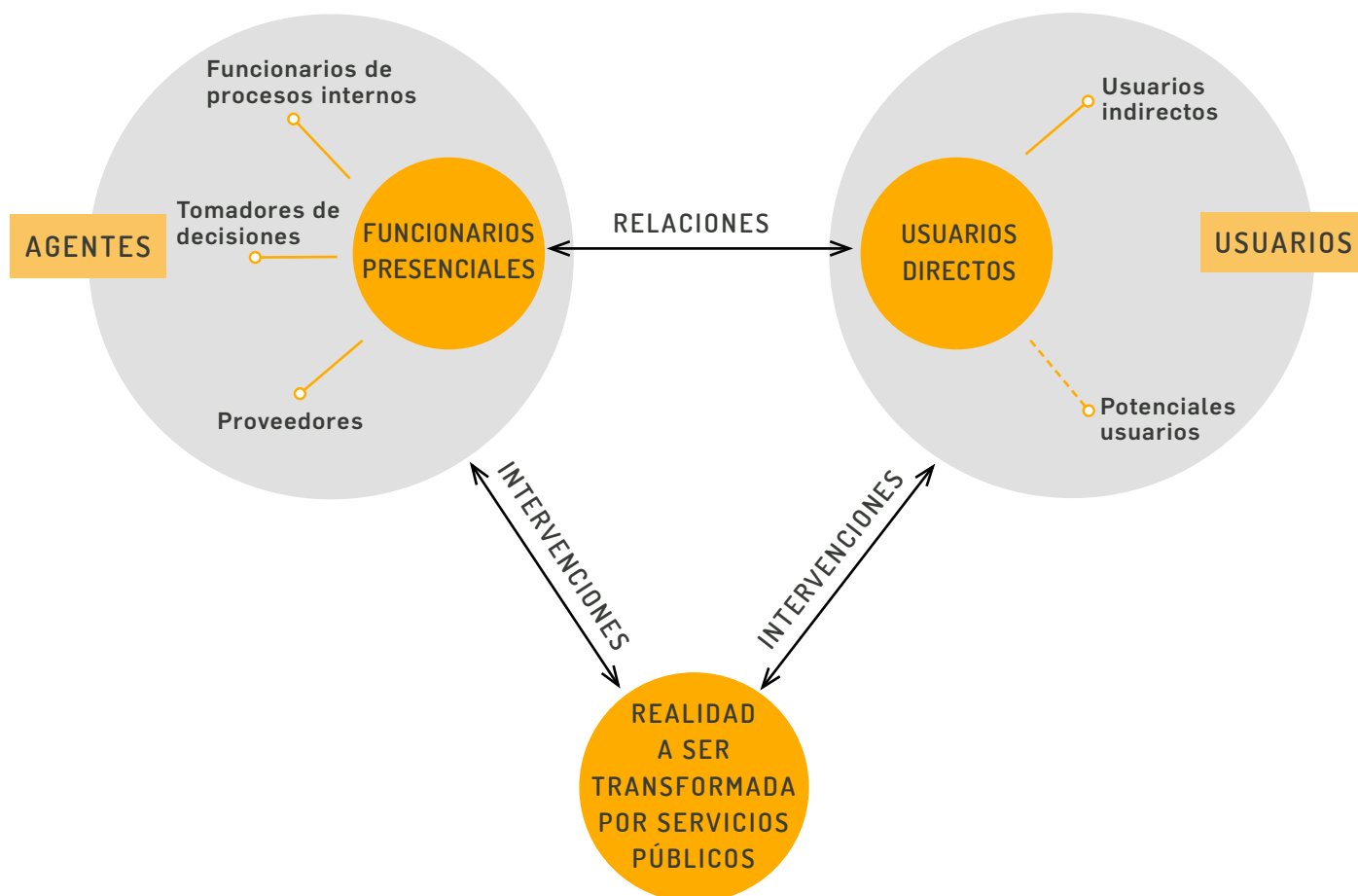
Tabla 2. Usuarios

TIPO DE USUARIO	DESCRIPCIÓN
* Usuarios directos	* Son aquellos que coproducen el servicio activamente recibiendo prestaciones y participando para lograr el objetivo del mismo.
* Usuarios indirectos	* Son aquellos que no reciben las prestaciones personalmente, pero que interactúan con usuarios directos que sí lo hacen. Ejemplos de este tipo de usuarios son las personas que tienen a cargo el cuidado de adultos mayores, o los familiares de los pacientes que están recibiendo algún tratamiento médico.
* Usuarios potenciales	* Son aquellos usuarios que financian los servicios públicos a través de sus impuestos y que podrían potencialmente usar el servicio, aunque por diversos motivos (edad, condición socioeconómica, estado de salud, interés personal) no lo hagan en la actualidad.

Fuente: Adaptación Función Pública con base en Fuente: Laboratorio de Innovación Pública (LIP) (2017)

A continuación se presenta un diagrama que muestra la relación entre agentes y usuarios en el marco de la prestación de un servicio público:

Diagrama 4. Actores involucrados en la coproducción de servicios públicos



Fuente: Laboratorio de Innovación Pública (LIP) (2017)

Es así como en la caracterización de agentes y usuarios también se deben determinar los rasgos que los diferencian, tomando como punto de partida el diagrama anterior y las relaciones entre dichos actores en el marco de la prestación del servicio público objeto de cocreación.

Se pueden señalar, entonces, los espacios en los que se relacionan los actores a la vez que se indican oportunidades y dificultades en su relación.

La siguiente tabla puede ser utilizada para señalar las características de cada tipo de relación entre los diferentes actores que convergen en la prestación de un servicio público.

Tabla 3. Relación entre actores

RELACIÓN ENTRE ACTORES		ACTORES						
		Funcionarios presenciales	Funcionarios de procesos internos	Tomadores de decisiones	Proveedores de bienes y servicios a la institución	Usuarios directos	Usuarios indirectos	Usuarios potenciales
ACTORES	Funcionarios presenciales							
	Funcionarios de procesos internos							
	Tomadores de decisiones							
	Proveedores de bienes y servicios a la institución							
	Usuarios directos							
	Usuarios indirectos							
	Usuarios potenciales							

Fuente: adaptación Función Pública con base en Laboratorio de Innovación Pública (LIP) (2017)

Actores adicionales en servicios públicos domiciliarios: es importante contemplar que, según lo señalado en la Ley 142 de 1994, en todos los municipios existen los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios compuestos por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más de los servicios públicos. Los miembros de dichos comités son actores fundamentales y obligatorios en todo el proceso de cocreación de un servicio público vital (domiciliario), en especial los “vocales de control” que, como representantes de los usuarios.

Es así como, en concordancia con lo señalado en el título V de la Ley 142 de 1994, los miembros de los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios durante un proceso de cocreación pueden:

- * Proponer a las empresas de servicios públicos domiciliarios los planes y programas que consideren necesarios para resolver las deficiencias en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.
- * Procurar que la comunidad aporte los recursos necesarios para la expansión o el mejoramiento de los servicios públicos domiciliarios en concertación con las empresas de servicios públicos domiciliarios y los municipios.
- * Solicitar la modificación o reforma de las decisiones que se adopten en materia de estratificación.
- * Estudiar y analizar el monto de los subsidios que debe conceder el municipio con sus recursos presupuestales a los usuarios de bajos ingresos, examinar los criterios y mecanismos de reparto de esos subsidios y proponer las medidas que sean pertinentes para el efecto.
- * Solicitar al personero la imposición de multas, de hasta diez salarios mínimos mensuales, a las empresas que presten servicios públicos domiciliarios en su territorio por las infracciones a la Ley 142 de 1994, o a las normas especiales a las que deben estar sujetas, cuando de ella se deriven perjuicios para los usuarios.

Paso 3. Desarrollo de la convocatoria

Se debe convocar a todos los actores para dar inicio formalmente al proceso de cocreación. Es fundamental apoyarse en la respectiva caracterización de grupos de valor y el mapeo de actores pues, justo ahí, se consolida información sobre el interés de los usuarios así como sus medios y canales de comunicación preferidos para informarse y ser convocados a ejercicios participativos (incluida la coproducción).

El uso de medios y canales para adelantar la convocatoria está sujeto a las características de los grupos de valor identificados. Así, se podrán utilizar medios de comunicación cotidianos o especiales en formatos presenciales o virtuales, con características diferenciales e incluyentes para población

en situación de discapacidad o con enfoque étnico y territorial, de acuerdo con las necesidades de cada ejercicio de coproducción particular. Lo fundamental de toda convocatoria es que se promuevan procesos de movilización social orientados al reconocimiento de los ciudadanos como actores legítimos en procesos de mejora de servicios públicos.

La convocatoria debe contemplar información suficiente para que las personas que participan en toda coproducción entiendan que se trata de un proceso con múltiples espacios y actividades en diferentes fechas. Hablamos entonces de un ejercicio de convocatoria que informa sobre los pasos de codiseño, coimplementación y coevaluación.

La convocatoria debe partir de la necesidad de que los usuarios identifiquen problemas u oportunidades de mejora en la prestación del servicio público objeto de coproducción. Ejemplos de convocatoria son: carteles, anuncios en páginas web, videos, *flashmob*, perifoneo, anuncios en prensa o cuñas radiales, boletines, etc. Es crucial pensar en ejercicios de convocatoria innovadores y llamativos de acuerdo a los actores invitados.

Paso 4. Consolidación del equipo líder

Si bien se parte de un grupo institucional de trabajo, rápidamente se deben ir abriendo las puertas a nuevos integrantes, en especial a aquellos provenientes de los usuarios del servicio público y sus organizaciones. Basados en un adecuado ejercicio de convocatoria, a continuación se postulan algunas acciones que se deben emprender para garantizar armonía en los futuros pasos de coproducción:

- * Exponer de forma clara a todos los miembros del equipo el tipo de servicio (su naturaleza y el marco legal que lo cobija) y la necesidad de mejorar de forma permanente el mismo.
- * Exponer los pasos del proceso de coproducción a partir de la presente guía metodológica.

- * Capacitar y sensibilizar a los miembros del equipo frente al pensamiento de diseño (*design thinking*) y la innovación. Las premisas del proceso creativo son fundamentales. (Ver Tabla 1 Premisas del proceso creativo). Si bien hablamos de un proceso de coproducción, lo señalado en la ruta de codiseño puede ser útil en diferentes momentos de esta sección.
- * Identificar el “perfil innovador” de cada miembro del equipo para así explorar al máximo sus habilidades y capacidades para la innovación. Se recomienda realizar algún test informativo⁵. cabe señalar que este tipo de test no corresponde a mediciones de personalidad ni define un perfil estricto de una persona, simplemente cumple la función de promover la reflexión.
- * Coproducir partiendo de la tranquilidad de disponer de ejercicios de prueba y error para orientar y reorientar el ejercicio en búsqueda de la mejor solución posible. Cuando hablemos de **servicios vitales (domiciliarios)** es necesario detallar el alcance de la coproducción a partir de la revisión de aspectos particulares que son regulados por las leyes colombianas, tales como: tarifas y facturación, estratificación, permisos, concesiones y licencias (ambientales, por ejemplo), características de los contratos de suscripción al servicio, instrumentos de medición de consumo, obligaciones de prestación ininterrumpida del servicio, entre otros aspectos que se consideren relevantes. De esta manera, se establecen ciertos límites a todo el equipo líder para no generar acciones que vayan en contra de garantías mínimas frente a la prestación del servicio.

5 Un claro ejemplo está disponible en <https://idomcpi.com/test/>

Paso 5. Descubrir y definir (codiseño)

Este paso se enmarca en la necesidad de estructurar, como punto de partida, la identificación de un problema u oportunidad de mejora en la prestación del servicio público. Para ello, es necesario caracterizar las necesidades de los usuarios y agentes vinculados al servicio público, lo cual genera un reconocimiento de sus emociones, necesidades y sentimientos a partir de acciones que promuevan la empatía entre el equipo líder del proceso de coproducción y la mayor cantidad de usuarios del servicio. En lo posible se deben recopilar datos sobre el número total de usuarios del servicio público y del total de usuarios potenciales para, por ejemplo, saber si se están logrando las metas del servicio o no.

De igual forma, se pueden aprovechar los resultados de las encuestas de satisfacción de usuarios para recopilar información sobre el porcentaje de usuarios que están satisfechos, los aspectos específicos que califican al servicio como mejor o peor (rapidez en la atención, cortes en el servicio, zonas de la ciudad o el territorio donde hay daños de infraestructura, amabilidad, facturación, etc.).

Es importante señalar que generar y promover empatía es un aspecto vital, para ello, la investigación y captura de información es adelantada por el equipo líder, quien debe combinar metodologías cuantitativas y cualitativas para acercarse a los usuarios del servicio y rescatar la mayor cantidad de información que los usuarios manifiesten.

En este sentido, el primer objetivo es lograr que el equipo líder comprenda el entorno, la situación y la cultura en que cada problema tiene lugar. Entendiendo que cada ejercicio de coproducción, frente a un servicio público, busca atender una situación concreta, ya sea para entenderla como un problema o como una oportunidad de mejora. Las técnicas⁶ utilizadas para la comprensión están basadas en:

6 Algunas técnicas para este paso se encuentran en *CO-CRE-AR: Guía de producción de innovaciones (2018)*.

- * Etnografía
- * Observación participante
- * Anotaciones
- * Bocetos
- * Conversaciones informales
- * Entrevistas (mejor que las encuestas)
- * Mapas de empatía
- * Mapa de actores

Como ya se ha señalado anteriormente, lo que se deben comprender son las emociones y necesidades de los usuarios actuales o potenciales que se benefician o beneficiarán directa o indirectamente del servicio público. Así, criterios como lo el contexto étnico y territorial, lo artístico o cultural, las costumbres y tradiciones son fundamentales para comprender integralmente a los usuarios de un determinado servicio público.

Para el uso de las técnicas aquí enunciadas es fundamental apoyarse en las personas que, siendo miembros del equipo líder de coproducción, hacen parte de las comunidades beneficiarias o se han relacionado con ellas, ya que la tarea es comprender cuál es la mejor forma de interactuar con los usuarios para definir problemas y retos en la prestación del servicio.

Una vez se ha adquirido conocimiento de las necesidades, emociones y sentimientos de los usuarios del servicio, se deben identificar los principales *insights*. La metodología *CO-CRE-AR* entiende que en esta etapa es fundamental identificar *insights* clave nacidos de las observaciones más importantes, además, del proceso de investigación y empatía. Lo anterior, entendiendo que:

Un *insight* es un entendimiento profundo de las motivaciones de un grupo de usuarios. Tiene la forma: 'Sujeto(s)' –Deseo, temor, gusto, aspiración, etc.- Motivación o razón para esa emoción. Ejemplo: Los jóvenes aprendices -se sienten inseguros sobre sus conocimientos- y por eso actúan inseguros dando mal servicio. (*CO-CRE-AR: Guía de producción de innovaciones, 2018, p. 9*)

Posteriormente, haciendo uso de los *insights*, se deben formular preguntas emocionantes para cada una de las oportunidades identificadas de innovación. Se busca que dichas preguntas lleven a los miembros del equipo líder a generar ideas para formular innovaciones que aprovechen las oportunidades identificadas durante el proceso de empatía. Para adelantar esta etapa se recomienda pensar preguntas emocionantes⁷ que inviten a promover soluciones para mejorar la prestación del servicio desde nuevos enfoques que integren aspectos culturales, artísticos, tecnológicos, ambientales, etc. De lo que se trata es de estructurar ideas innovadoras.

A continuación presentamos una tabla que puede apoyar la estructuración de preguntas emocionantes de acuerdo a los hallazgos durante el proceso de comprensión.

7 Las preguntas emocionantes buscan incentivar la creatividad a partir de una transformación en la forma como se interroga una persona u organización sobre los objetivos a alcanzar. De esta manera, "para redactar las preguntas de manera emocionante sólo debemos agregar algún elemento de "desafío" o escribirlas pidiendo explícitamente que las ideas sean novedosas.

Según Solano (2016) si luego de un proceso de observación y entendimiento profundo del cliente el empresario define concretamente que el elemento principal es "solucionar el prolongado tiempo de espera", entonces puede escribir preguntas emocionantes como:

- * ¿Cómo podría hacer para que el cliente pase un momento muy feliz mientras espera?
- * ¿Cómo podría adivinar los gustos del cliente para tener su pedido listo antes de que llegue?
- * ¿Cómo funcionaría este sitio si fuera diseñado por *Flash*, el superhéroe?
- * ¿Cómo sería mi servicio de despachos si funcionara al estilo Fórmula 1?
- * ¿Cómo podría entregar en 5 minutos lo que actualmente entrego en una hora?

Tabla 4. *Insigth* y preguntas emocionantes por actor del servicio

NOMBRE DEL SERVICIO PÚBLICO:			
Actor identificado	Técnica utilizada (Por ejemplo: etnografía, observación participante, anotaciones, bocetos, conversaciones informales, entrevistas, mapas de empatía, mapa de actores, etc.)	Principal(es) <i>Insigth</i> identificado(s)	Pregunta emocionante orientada a estructurar una adecuada e innovadora solución al <i>insigth</i>
Funcionarios presenciales Funcionarios de procesos internos			
Tomadores de decisiones			
Proveedores de bienes y servicios a la institución			
Usuarios directos			
Usuarios indirectos			
Usuarios potenciales			

Fuente: Función Pública 2018.

Una vez hecho lo anterior, el equipo líder debe seleccionar, por consenso, el principal problema, reto u oportunidad a partir del cual se va a orientar la búsqueda de una solución en el ejercicio de coproducción que se adelanta.

Paso 6: Desarrollar y entregar (coimplementación)

En este paso se consolidan los conceptos y los recursos para hacer prototipos y crear soluciones innovadoras. Para ello, es necesario aprovechar la selección del problema o reto del paso anterior. Aquí se busca crear potenciales ideas y propuestas que puedan ser el punto de partida para priorizar y trabajar, con la colaboración de los usuarios, la posible solución de mejora al servicio público objeto del ejercicio de cocreación.

Las ideas deben estar orientadas a fortalecer la participación ciudadana a través de herramientas que permitan hacer frente a los principales *insights* identificados. Las ideas deben contemplar, en lo posible, el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) que habilitan nuevas formas de participación como, por ejemplo, el *crowdsourcing*, el *crowdfunding*, y el *crowdmapping*, entre otros.

Para desarrollar este paso la metodología *CO-CRE-AR* señala las siguientes acciones:

- * Formular muchas ideas sin juzgarlas por descabelladas que parezcan
- * Construir sobre las ideas de los otros
- * Clasificar las ideas
- * Combinar, priorizar y elegir las mejores ideas
- * Evaluar las ideas finales y escoger la mejor en consenso

Para adelantar tales acciones se dispone de una serie de técnicas de ideación, evaluación y selección de ideas que se enuncian en la siguiente tabla:

Tabla 5. técnicas de ideación y de evaluación y selección de ideas

TÉCNICAS DE IDEACIÓN CREATIVA	TÉCNICAS DE EVALUACIÓN Y SELECCIÓN DE IDEAS
Lluvia de ideas	Clasificación
Rompiendo supuestos – ¿Qué tal si?	Priorización
Asociaciones absurdas - Metáforas y estímulos aleatorios	El abogado del diablo – ¿Soporta la crítica?
Pensamiento lateral	Votación

Fuente: propia con base en *CO-CRE-AR: Guía de producción de innovaciones (2016)*.

Servicios públicos vitales (domiciliarios): para la selección de las ideas que solucionen problemas en la prestación de servicios públicos vitales (domiciliarios) es necesario garantizar **las mejores condiciones objetivas en los casos donde exista posición dominante en un mercado**, según lo señalado en el artículo 35 de la Ley 142 de 1994 citado a continuación:

Las empresas de servicios públicos que tengan posición dominante en un mercado, y cuya principal actividad sea la distribución de bienes o servicios provistos por terceros, tendrán que adquirir el bien o servicio que distribuyan por medio de procedimientos que aseguren posibilidad de concurrencia a los eventuales contratistas, en igualdad de condiciones. En estos casos, y en los de otros contratos de las empresas, las comisiones de regulación podrán exigir, por vía general, que se celebren previa licitación pública, o por medio de otros procedimientos que estimulen la concurrencia de oferentes.

De igual forma, es necesario que las ideas que busquen solucionar el problema objeto de coproducción no vulneren ningún derecho de los usuarios de los servicios públicos. Tales derechos, en forma general⁸, son señalados por la Ley 142 de 1994 en los siguientes términos:

8 No obstante puede haber legislación frente a cada tipo de servicio que contemple derechos adicionales.

- * Obtener de las empresas la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados, dentro de plazos y términos que para los efectos fije la comisión reguladora, con atención a la capacidad técnica y financiera de las empresas o las categorías de los municipios establecida por la ley.
- * La libre elección del prestador del servicio y del proveedor de los bienes necesarios para su obtención y utilización.
- * Obtener los bienes y servicios ofrecidos en calidad o cantidad superior a las proporcionadas de manera masiva, siempre que ello no perjudique a terceros y que el usuario asuma los costos correspondientes.
- * Solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos, siempre y cuando no se trate de información calificada como secreta o reservada por la ley y se cumplan los requisitos y condiciones que señale la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Una vez se selecciona la idea, se debe pasar al paso de pilotaje y ajuste a través del desarrollo de prototipos que, con la colaboración de los usuarios, delimitan la propia solución hacia su implementación final.

Paso 7: Pilotear y ajustar (coevaluación)

Se debe formular la solución al problema definido. Esa solución debe verse reflejada en un prototipo⁹ construido a modo de prueba y error con

9 El Instituto de Diseño de Stanford dice que un prototipo es: "la generación de elementos informativos como dibujos, artefactos y objetos con la intención de responder preguntas que nos acerquen a la solución final. O sea no necesariamente debe ser un objeto sino cualquier cosa con que se pueda interactuar. Puede ser *un post-it*, un cartón doblado o una actividad e incluso un *storyboard*. Idealmente debe ser algo con que el usuario pueda trabajar y experimentar" (p.8).

los destinatarios o beneficiarios del servicio público que se encuentra en proceso de mejora.

Cada prototipo debe estar sujeto a mejoras a medida que es probado o revisado por los usuarios.

Entendiendo que nos referimos a prototipos de un determinado *servicio público*, entonces deben desarrollarse pruebas de usabilidad, planos, planes de acción, etc. A continuación, los criterios mínimos, presentados en forma de pregunta, que deben responder a la solución de un prototipo específico y garantizar su concepción:

- * ¿Por qué es innovadora la propuesta?
- * ¿Incrementa la satisfacción de los usuarios?
- * ¿A través de qué medio / canal de comunicación se va a desarrollar la convocatoria?
- * ¿Cuál va a ser el alcance o grado de incidencia de la participación de los ciudadanos (grupos de valor)?
- * ¿Participan los ciudadanos en alguna fase del proceso de provisión del servicio público?
- * ¿Existen los recursos físicos y financieros suficientes para implementar la propuesta?
- * ¿La propuesta contempla mecanismos de seguimiento y evaluación de su efectividad y eficacia?
- * ¿Los usuarios son el eje central de la propuesta?
- * ¿La propuesta responde a los *insights* encontrados?
- * ¿La respuesta contemplar el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) que habilitan nuevas formas de participación?
- * ¿Cuál es el resultado esperado una vez se implemente la propuesta?
- * ¿Cuál es el impacto esperado una vez se implemente la propuesta?

Si el prototipo responde de manera suficiente a todas las partes que participan la coproducción entonces la solución es acertada. La metodología *CO-CRE-AR* dispone de una serie de técnicas de prototipado y testeo, de planes de acción y de creación de estrategias para venta (entendiendo por

venta su correcta difusión) que garantizan un adecuado ejercicio de los mismos. Las técnicas se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 6. Técnicas de prototipado y testeo

TÉCNICAS DE PROTOTIPADO Y TESTEO	TÉCNICAS DE CREACIÓN DE PLANES DE ACCIÓN	TÉCNICAS DE CREACIÓN DE ESTRATEGIA PARA VENTA
Modelos de negocio	Hojas de ruta	Casos de negocio – convencer simples de negocios
<i>Service Blueprints</i> (calco del servicio)		<i>Elevator pitch</i>
Prototipos actuados		<i>Marketing guerrilla</i>
Maquetas y modelos		
<i>Mockups y Wireframes</i>		

Fuente: Función Pública con base en *CO-CRE-AR: Guía de producción de innovaciones (2016)*.

Una vez el prototipo es evaluado por los usuarios se procede a ajustar y corregir cuantas veces sea necesario aquellos aspectos requeridos. Los usuarios deben evaluar el prototipo hasta que estén conformes. No en vano, el ajuste es usado en etapas tempranas para ahorrar costos y promover interacciones oportunas de los usuarios con la propia mejora que se busca implementar.

Hay una gran variedad de herramientas que pueden ser utilizadas para pilotear y ajustar prototipos o fortalecer etapas previas del proceso de coproducción en caso de que se requiera retroceder para ajustar o redefinir el problema o las ideas. Por ejemplo, Zurbriggen (2015) propone, en el marco de iniciativas innovadoras en temas agrícolas, las [siguientes herramientas e instrumentos](#):

Alianzas de aprendizajes

- * Comunidades de prácticas
- * Prácticum
- * Análisis participativo de vías de impacto (PIPA)
- * Investigación participativa aplicada a procesos productivos
- * Evaluación participativa
- * Planes de manejo: investigación participativa aplicada a procesos de conservación de ecosistemas
- * Monitoreo hidrológico participativo
- * *Backcasting*
- * Teoría del cambio
- * Mecanismos para compartir beneficios de cuencas

Finalmente, una vez se implemente la mejora en la provisión del servicio, se debe documentar la experiencia para promover futuras replicas a partir del aprendizaje y la capacidad adquirida.

Bibliografía

Aitamurto, Tanja (2015). "Crowdsourcing as a Knowledge-Search Method in Digital Journalism". Digital Journalism. Number 4: 280–297.

Ardila, D. (2008). Participación de la sociedad civil en la construcción de la paz en Colombia en el marco del proceso electoral. Bogotá D.C.: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM).

Centro de Innovación Pública digital (2018). CO-CRE-AR: Guía de producción de innovaciones. Bogotá: Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

Datlas. (2018). ¿qué es el "crowdmapping"? México: Blog. Recuperado de <https://blogdatlas.wordpress.com/2018/05/11/que-es-el-crowdmapping>

Hurtado, David & otros (2013). Las vicisitudes del Capital Social de Colombia. Bogotá: Fundación Antonio Restrepo Barco.

Instituto de diseño de Stanford. Mini guía: una introducción al Design Thinking. Traducido del inglés por Felipe González.

Kaufman Ester (2013). Hacia procesos participativos y de coproducción en el gobierno abierto. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe.

Laboratorio de Innovación Pública (LIP), de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2017). La coproducción del usuario en los servicios públicos. Documento de trabajo No 1. Chile: Laboratorio de Innovación Pública.

Moore Mark (2006). Creando valor público a través de asociaciones públicoprivadas. Documento preparado para el X Congreso Internacional

del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santiago, Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005. Traducido del inglés por Sonia Sescovich. Título original: "Creating Public Value through Private/Public Partnerships".

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE & Eurostat (2005). Manual de Oslo: guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación. España: Grupo Tragsa.

Ostrom, E. (2016). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, Vol. 24, No. 6, pp. 1073-1087.

Oszlak, O. (2013). Bases del concurso para el Premio de Gobierno Abierto en la Red Virtual de Gobierno Abierto para las Américas. En coproducción con Tesoro, J.L. y Kaufman, E., <http://redgobiernoabierto.org/bases-y-condiciones-de-premio-puntogov-asaec/>

Pestoff, V. (2012). Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *Voluntas*, 23, 1102-1118.

Rodríguez, Teresa. (2013). El crowdfunding: una forma de financiación colectiva, colaborativa y participativa de proyectos. En *Pensar en derecho*. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. Número 3, 101-123.

Rincón, C., Hermith, D., & Bautista, W. (2018). Innovación social y su importancia en la gestión del conocimiento y la participación ciudadana. *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, 10(18), 51-61.

Solano, Guillermo. (10 de febrero de 2016). Las Preguntas Emocionantes. En *Jugar para Innovar: el blog sobre innovación de Guillermo Solano*. Recuperado de <http://www.jugarparainnovar.com>

Tello y Fulgueiras (Laboratorio de Innovación Pública) (2017). La coproducción del usuario en los servicios públicos. Documento

preparado por nuestra iniciativa Laboratorio de Innovación Público para el Taller Diálogo de Mejora de la Gestión de Servicios Públicos, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de Modernización del Sector Público del Ministerio de Hacienda y desarrollado en junio de 2017.

Zurbriggen, C. (2015). HACIA UNA NUEVA GOBERNANZA: Co-creación de iniciativas innovadoras para un desarrollo agrícola sostenible (No. IICA P01). IICA, Montevideo (Uruguay).

Zurbriggen, C (2014). Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas. En: Revista de gestión pública. Volumen III, número 2. Pp. 329-361.

Voorberg, W., Bekkers, V. & Tummers, L (2013). Co-creation and Coproduction in Social Innovation: A Systematic Review and Future Research Agenda.



El servicio público
es de todos

Función
Pública

Ruta de coproducción

Guía sobre cómo implementar
acciones en la gestión pública con la
participación de la ciudadanía

BOGOTÁ, D.C., COLOMBIA

Julio 2019

Departamento Administrativo de la Función Pública

Carrera 6 No.º 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: 7395656 Fax: 7395657

Web: www.funcionpublica.gov.co

eva@funcionpublica.gov.co

Línea gratuita de atención al usuario: 018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

