

The logo for 'lip' (Laboratorio de Innovación Pública) features the lowercase letters 'lip' in a bold, black, sans-serif font. The 'i' has a solid black dot, and the 'p' has a solid black dot at its base. The logo is positioned inside a large, bright yellow circle that is part of a larger, abstract graphic design of interconnected yellow circles and lines on a light gray background.

laboratorio de
innovación
● pública

Documento de Trabajo N°1

“La co-producción del usuario en los servicios públicos”

Laboratorio de Innovación Pública
Junio 2017

Centro de Políticas Públicas UC
Escuela de Diseño UC

Documento de Trabajo N°1

“La co-producción del usuario en los servicios públicos”

**La co-producción del usuario en los
servicios públicos**

Documento de Trabajo N°1

Laboratorio de Innovación Pública

ISBN: 978-956-368-812-2

Registro de Propiedad Intelectual

N° 279433

Este Documento de Trabajo fue elaborado por Cristóbal Tello y Mariana Fulgueiras del Laboratorio de Innovación Pública (LIP), iniciativa conjunta del Centro de Políticas Públicas UC y la Escuela de Diseño UC.

El documento se benefició de las contribuciones y revisiones realizadas por Bernardita Figueroa, Katherine Mollenhauer, Sebastián Negrete, Paula Wuth y Carola Zurob de la Escuela de Diseño UC y de Macarena Cea, Ignacio Irarrázaval y Sol Pacheco del Centro de Políticas Públicas UC.

Fue preparado 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.

La co-producción del usuario en los servicios públicos

En 1999, el Ministerio de Salud de Chile diseñó el Programa de Alimentación Complementaria del Adulto Mayor (PACAM), para “contribuir a prevenir y tratar las carencias nutricionales” y “mantener o mejorar la funcionalidad física y síquica” de los adultos mayores¹. El PACAM organizó un servicio de entrega mensual, a cada adulto mayor beneficiario, de un kilo de Crema Alimenticia Años Dorados (un alimento instantáneo²) y un kilo de Bebida Láctea en polvo³.

Los productos entregados tienen una altísima calidad nutricional y el servicio ha logrado una alta cobertura⁴. Sin embargo, dos tercios de los usuarios del programa no consumen diariamente el alimento instantáneo que reciben⁵. Los productos que entrega el PACAM tienen algunas deficiencias de presentación (aparencia, gusto, variedad, etc.), lo que se combina con insuficiencias en la interacción con los usuarios para los cuales está destinado (distribución, empaquetamiento, información, capacitación e incentivos para consumir el alimento). De acuerdo a Pinheiro y Ayala (2015), el 62% de los usuarios que no consumen los productos manifiesta que éstos no les gustan. Según Masi y Atalah (2008) su consumo habitual produce fatiga o aburrimiento y, por lo tanto, una menor ingesta. Además, el bajo consumo se relaciona con dificultades en el servicio de entrega de los productos⁶ y en su uso. Muchos adultos mayores no saben cómo preparar los productos que reciben o cómo combinarlos con otros insumos para preparar comidas más variadas, algunos de ellos tienen inclusive dificultades motoras para abrir, usar y cerrar el envase⁷.

El objetivo del PACAM es fortalecer las funcionalidades del adulto mayor, para lo cual requiere no solo entregar un producto de calidad, sino establecer una interacción adecuada con sus usuarios para que lo utilicen adecuadamente. Al igual que muchos programas públicos, el PACAM no es un producto, sino que está configurado como un sistema producto – servicio⁸ que comprende un complemento alimenticio vinculado a servicios de entrega, capacitación y seguimiento a los adultos mayores participantes del programa. Es por

ello que el éxito del mismo depende no sólo de la calidad del producto entregado, sino que también de la interacción con el usuario.

Este documento de trabajo aborda el rol que el usuario tiene en los servicios públicos, el que no se reduce a ser beneficiario de un servicio, sino es co-productor del servicio en conjunto con el Estado. En la primera parte se analiza el rol de la co-producción del usuario y las implicancias que ello tiene para el diseño, implementación y evaluación de los servicios públicos. En la segunda parte, se discute la forma adecuada de escuchar a los usuarios de manera de incorporarlos activamente en el diseño de los servicios públicos. En la tercera parte, se propone una metodología para diseñar los servicios públicos con los usuarios, a partir de la experiencia desarrollada por el Laboratorio de Innovación Pública. Finalmente, en la última parte, se plantean algunos de los desafíos más relevantes que debe abordar la institucionalidad pública en Chile para incorporar al usuario en el diseño y co-producción de los servicios públicos.

1. Ministerio de Salud (MINSAL), “Manual de Programas Alimentarios”, Santiago, 2011.

2. Crema Años Dorados es un alimento instantáneo elaborado en base a cereales, leguminosas o leche, fortificado con vitaminas y minerales. Este producto puede ser consumido como una sopa o papilla caliente (MINSAL, 2011).

3. Bebida Láctea Del Adulto Mayor es un producto en polvo con base en leche y cereales, fortificada con vitaminas y minerales, reducida en lactosa, baja en grasa total y en sodio (MINSAL, 2011).

4. Según datos del Ministerio de Salud, en 2014 el PACAM tuvo 410.836 beneficiarios, alcanzando a más del 70% de los adultos mayores de los primeros 4 deciles de ingreso autónomo y más del 60% de los deciles 5 a 7 (Pinheiro, C. y Ayala, J.M., Programas Alimentarios PACAM, Presentación 1 de septiembre de 2015).

5. Masi, C. y Atalah, E., “Análisis de la aceptabilidad, consumo y aporte nutricional del programa alimentario del adulto mayor”, Revista Médica de Chile 2008; 136: 415-422.

6. Pinheiro y Ayala (2015).

7. Laboratorio de Innovación Pública, “Nuevos servicios para usuarios con experiencia”, Santiago, 2015.

8. Conjunto de productos y servicio capaces de cumplir en conjunto con las necesidades del usuario.

0.1

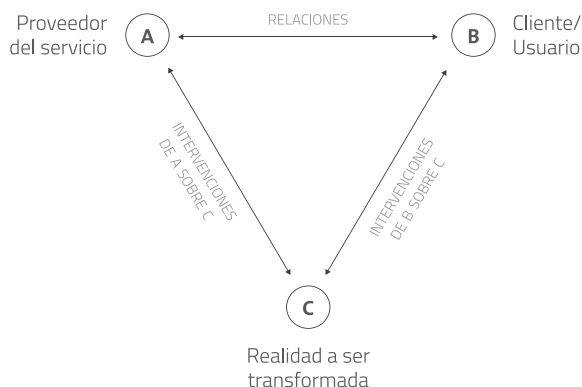
¿Por qué los servicios públicos deben escuchar a sus usuarios?

Históricamente se entendía que un servicio era una actividad residual (aquello que no calificaba como producto) que añadía valor a los productos ofrecidos, lo que ocurría, generalmente, con posterioridad a la adquisición de los mismos (por ejemplo, el servicio post-venta).

Sin embargo, desde mediados de la década de 1980, ha cambiado este paradigma, entendiéndose que en realidad las empresas, organizaciones sin fines de lucro y el Estado, principalmente, brindan servicios, los que pueden o no incluir productos como parte de su oferta de valor. En el paradigma centrado en el servicio, el producto pasa a ser parte del servicio que se entrega⁹ y uno de los puntos de contacto con el usuario. En el caso del PACAM, antes mencionado, el producto Crema Años Dorados forma parte del servicio de alimentación complementaria dirigido a adultos mayores.

Gadrey (2000)¹⁰ define un servicio como una operación que pretende generar un cambio de estado en una realidad C, que es poseída o consumida por B, a través de la acción de un proveedor A y a solicitud de B¹¹. La prestación de un servicio es relacional, ya que no puede suceder sin la participación del usuario B y del agente proveedor del servicio A, los que deben interactuar y colaborar para transformar la realidad C (ver diagrama 1). La interacción entre A y B se da, en la mayor parte de los casos, de forma simultánea en el tiempo.

Diagrama 1: Triángulo de la Provisión de Servicios



Fuente: Figueroa (2012) en base a Gadrey (2000) y Viladàs (2011)

El modelo tradicional de servicios se basa en un agente que presta un servicio al usuario, en el que ambos desempeñan roles predefinidos en puntos de intersección acotados. Sin embargo, a partir de la década de 1990, comenzó a existir, desde el sector privado, un mayor interés por la personalización de éstos en función de las características de los usuarios, incentivando la retroalimentación que permitiera adaptar los productos y servicios a sus cada vez más demandantes exigencias. Esta estrategia comercial buscó abordar la naturaleza relacional del servicio, resaltando que éste es desarrollado recíprocamente por los distintos participantes y en donde la importancia de la relación interpersonal entre ellos es una parte esencial de su operación¹².

Co-producción de un servicio

Alford (2009)¹³ sostiene que en el sector público las instituciones no proveen un servicio a un beneficiario, sino que se da una co-producción del servicio entre la organización pública y el usuario. Como se señalaba antes para el caso de PACAM, el programa no puede funcionar adecuadamente ni lograr su propósito sin la adecuada co-producción del servicio por parte de los adultos mayores usuarios de la iniciativa, quienes deben consumir adecuada y periódicamente el complemento alimen-

9. Vargo, S. y Lusch, R., "Evolving to a New Dominant Logic for Marketing", *Journal of Marketing* Vol. 68, 1-17, 2004.

10. Gadrey, J., "The characterization of goods and services: an alternative approach". *Review of income and wealth*, vol. 46, no 3, p. 369-387, 2000.

11. Viladàs, X., *Design at Your Own Service*, Index Books, 2011.

12. Cipolla, C. y Manzini, E., "Relational services", *Knowledge, Technology and Policy* 22 (1):45-50 (2009).

13. Alford, J., "Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-production", Palgrave Macmillan, London, 2009.

ticio que reciben. Sin la participación activa del usuario no se logra transformar la realidad, el objetivo de todo programa, ni, por lo tanto, la real implementación del servicio.

El concepto de co-producción surge del trabajo de Elinor Ostrom en los '70, quien lo definió como el proceso a través del cual los insumos utilizados para producir un producto o servicio son aportados por personas que no son parte de la organización que los provee¹⁴.

Según Alford (2009), la co-producción corresponde a un comportamiento activo de un usuario, que en conjunto con la producción desarrollada por una agencia gubernamental, e incentivada por ésta, crea valor privado y/o público a través de resultados o impactos. Sólo cuando se logra una co-producción activa del usuario se podrá alcanzar el objetivo del servicio, creando valor privado para el usuario, y valor público para la sociedad. El valor privado consiste en el beneficio apropiado individualmente por el usuario del servicio, el que puede tener varios niveles, por ejemplo en el caso del PACAM, la obtención de un producto agradable para comer de forma gratuita y la mejora en el estado nutricional en cada uno de los adultos mayores participantes. El valor público es el beneficio que genera el uso del servicio de forma agregada para la sociedad y sus integrantes, como por ejemplo, un menor uso de los servicios de salud por parte de los adultos mayores o el incremento de la esperanza de vida de la población en su conjunto.

La co-producción es un componente constitutivo de la prestación de todos los servicios, tanto aquellos en los que los usuarios participan voluntariamente como en los que implican obligatoriedad. En el primer grupo se encuentran, por ejemplo, los programas preventivos de salud o de educación, los que requieren la evidente colaboración de los usuarios. En el segundo grupo, están aquellos servicios que implican obligatoriedad y que fuerzan al ciudadano a realizar una acción o prohíben un comportamiento, como el pago de impuestos o el cumplimiento de normativas regulatorias. Al obligar al ciudadano contribuyente a participar entregando información contable para los cálculos impositivos correspondientes y a pagar sus obligaciones tributarias, sin evadirlas ni eludirlas, se está también trabajando bajo una lógica de co-producción. Lo mismo ocurre en el caso de servicios públicos pagados, como el transporte, en que también se requiere de la participación del usuario para comprar el boleto y no evadir la tarifa, abordar adecuadamente el bus, respetar los asientos preferentes, permitiendo la correcta operación del servicio.

La co-producción no debe entenderse como sinónimo de consulta o participación de los usuarios en momentos puntuales del ciclo del servicio. La consulta apunta a obtener retroalimentación relevante de los usuarios para el diseño o rediseño

de un servicio¹⁵ y la participación ha tendido a transformarse en un proceso de legitimación colectiva de una iniciativa o en un medio para obtener la licencia social para operar un proyecto o programa¹⁶. En general, los mecanismos de consulta o participación consideran un involucramiento acotado de los usuarios en etapas o hitos específicos del desarrollo de un proyecto o servicio, en cambio, la co-producción hace referencia al involucramiento activo del usuario para la operación permanente del servicio sin el cual no es posible lograr sus objetivos. La co-producción es intrínseca a la provisión de cualquier servicio y se da aun cuando agentes públicos y usuarios no estén al tanto de su existencia.

La naturaleza relacional de los servicios, en general, y de los servicios públicos, en particular, evidencia la importancia de entender a todos los actores involucrados: agentes y usuarios. La noción de co-producción ayuda a entender que escuchar al usuario constituye no sólo una oportunidad para el mejoramiento o legitimización social del servicio, sino que una necesidad permanente para lograr los objetivos y propósitos del mismo.

Es por ello que no basta con conocer o caracterizar a los usuarios o medir su grado de satisfacción o insatisfacción con el servicio provisto, sino que es necesario empatizar con ellos para lograr generar una interacción adecuada que facilite la co-producción. En estos casos no basta con modelar teóricamente el comportamiento que tendrá el usuario, sino que se requiere profundizar en su conocimiento real para lograr involucrarlo en la implementación del programa. Ello puede implicar rediseñar el producto que actualmente se entrega, pero también la interacción entre los responsables de la operación del programa y sus usuarios.

14. Boyle, D. y Harris, M., "The challenge of co-production", Discussion Paper, Nesta, 2009.

15. *Ibid.*

16. Prno, J. y Slocombe, D., "Exploring the origins of social license to operate in the mining sector: Perspectives from governance and sustainability theories", Resources Policy 37:346–357, 2012.

Modelo de co-producción de un servicio público

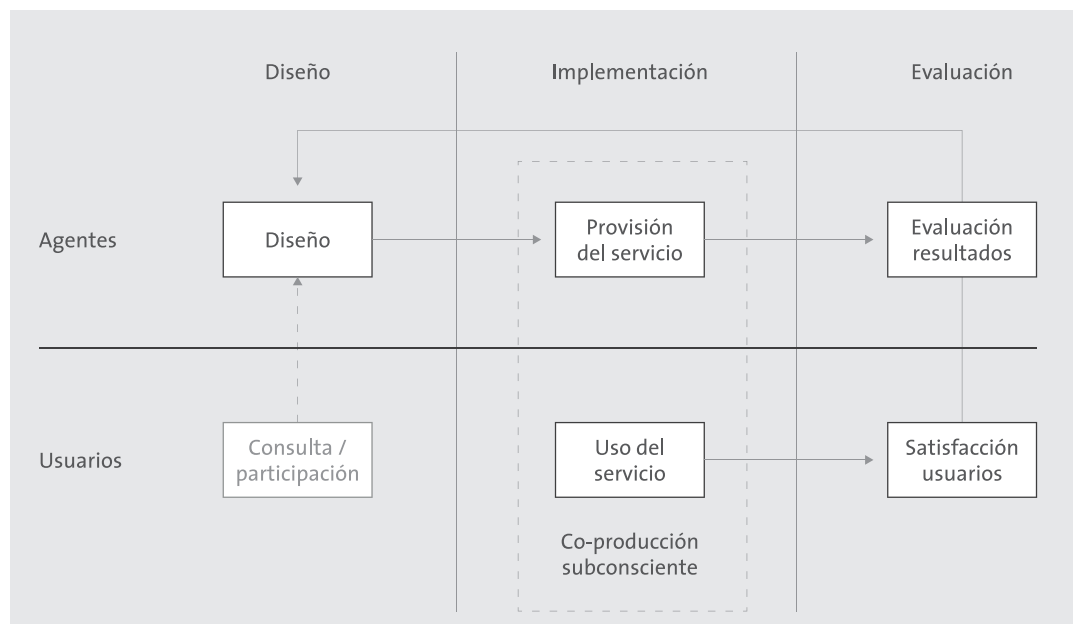
En el modelo tradicional de provisión del servicio público, basado en un agente público que provee un servicio a un usuario/beneficiario, existen roles predefinidos que desempeña cada uno, como se detalla en el diagrama 2.

El diseño de los servicios públicos, en el modelo tradicional (diagrama 2) es realizado generalmente por la institución pública que lo proveerá, con escasa o nula interacción con sus usuarios futuros, y, en muchos casos, por una unidad distinta a la que posteriormente se encargará de su ejecución. El servicio es provisto por el agente público al usuario, quien hace uso de éste, sin que se reconozca el rol que desempeña en su co-producción, por lo que puede hablarse de una co-producción subconsciente del servicio. La co-producción siempre ocurre, pero al no haber sido considerada en el diseño e implementación de los servicios, se pierden valiosas oportunidades para fortalecer la interacción con el usuario, afectando el logro de los objetivos del mismo. Esta dinámica ocurre sin importar si el servicio es provisto directamente por el Estado o subcontratado a una entidad privada para su prestación.

Con posterioridad al inicio de la provisión del servicio, éste es evaluado por el usuario, generalmente a través de encuestas de satisfacción, y por el agente u organismo público, a través de distintas metodologías de evaluación de programas públicos. Los resultados de esta evaluación son tomados en consideración para efectos de rediseñar el servicio, generalmente a través de mejoras incrementales.

En un modelo de co-producción del servicio (diagrama 3), la interacción con el usuario ocurre desde la fase de diseño a través de la co-creación, junto con el agente público, del servicio a diseñar. La implementación hace evidente la co-producción del servicio y pone énfasis en la interacción permanente entre agentes y usuarios, lo que permite actualizar y mejorar el servicio en forma continua, desarrollándose un ciclo permanente de co-creación y co-producción del servicio. La evaluación sigue siendo necesaria para efectos de medir los resultados e impactos logrados, pero se incentiva la co-evaluación incorporando, como un complemento a los métodos tradicionales, diversas formas de diálogo con los ciudadanos tales como paneles ciudadanos, inspecciones ciudadanas y metodologías cualitativas de evaluación y con los agentes públicos¹⁷, especialmente los que interactúan directamente con los usuarios.

Diagrama 2: Modelo tradicional de provisión de servicios públicos

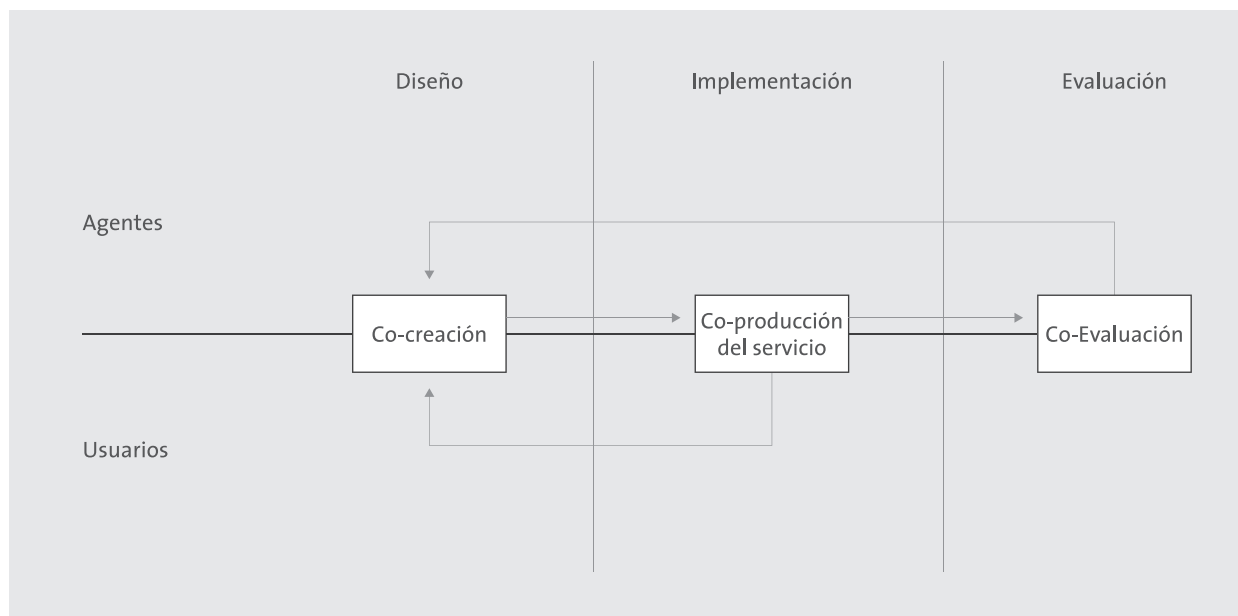


Fuente: elaboración propia

La co-producción no implica un co-gobierno del servicio por parte de los usuarios, sino la constatación que el éxito en su provisión depende tanto del desempeño de los agentes como de los usuarios. Todos los servicios son co-producidos, no obstante, la intensidad del relacionamiento entre agentes y usuarios difiere entre servicios y el efecto del desempeño de los usuarios sobre los resultados del mismo resulta más crítico en algunos sectores específicos.

De acuerdo a Mulgan (2012)¹⁸, la intensidad del relacionamiento en la co-producción es mayor en servicios que se basan en componentes relaciones, tales como salud o educación, y menor en servicios no relacionales tales como obtener la cédula de identidad. El diseño y la implementación de los servicios deben considerar estas diferencias e incorporarlas como factores de análisis.

Diagrama 3: Modelo de co-producción de servicios públicos



Fuente: elaboración propia

17. Pollitt, C., Bouckaert, G. y Löffler, E., "Making quality Sustainable: Co-design, co-decide, co-produce, co-evaluate", Scientific rapporteurs, 4QZ Conference, 2006.

18. Mulgan, G., "Government with the people: the outlines of a Relational State", en Cooke, G. y Muir, R., "The Relational State", Institute for Public Policy Research, 2012.

0.2

¿A quién debemos escuchar?

El paradigma de la co-producción releva la necesidad de identificar con claridad quienes son los involucrados en la prestación de los servicios públicos. Para poder diseñar e implementar servicios que logren transformar la realidad es necesario identificar, escuchar y empatizar con las opiniones, necesidades, posibilidades y limitaciones de todos aquellos involucrados en su desarrollo y entender las relaciones que se dan entre éstos.

Usualmente la literatura sobre gestión pública hace referencia a la noción de “actores clave”. Éstos se identifican como grupos o individuos que tienen especial relevancia para el desenlace de una actividad o proceso en un contexto específico. Desafortunadamente existe una tendencia a elitizar esta noción, restringiéndola a personas que, por algún motivo específico, concentran poder sobre la toma de decisiones.

Una interpretación restrictiva de los “actores clave”, muchas veces, pasa por alto a personas involucradas, que pueden no tener poder, pero si poseen información crucial para el diseño y la capacidad de asegurar el éxito en la prestación de un servicio. Es común, por ejemplo, que los servicios se rediseñen sin tener en consideración la opinión de los funcionarios de atención directa al público, que suelen no ser convocados a las instancias de toma de decisiones. El rediseño puede lograr procesos internos optimizados, pero que no son conducentes a facilitar la co-producción del servicio in situ, ignorando medidas básicas que mejoren las relaciones entre los agentes públicos y los usuarios.

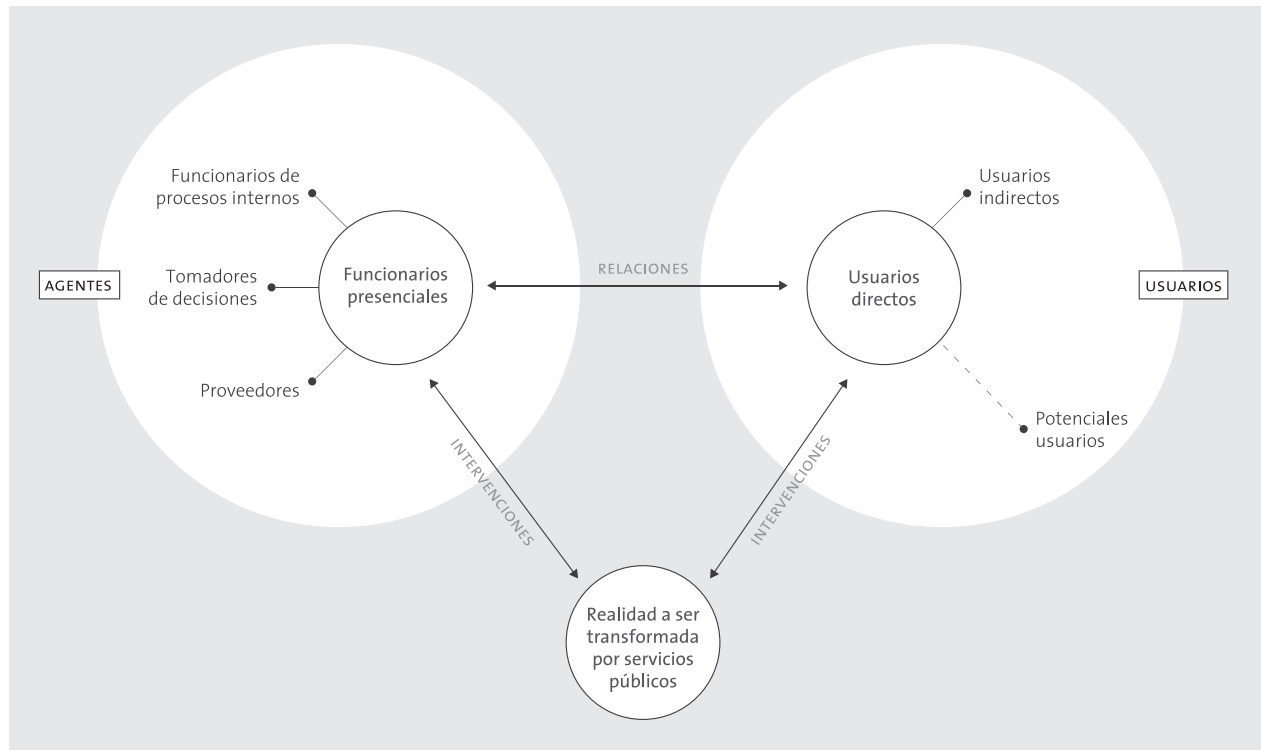
Para asegurar que un servicio público sea útil, usable y deseable para los ciudadanos y efectivo para las instituciones¹⁹ es fundamental incluir durante el diseño y ejecución a todos los actores involucrados. Estos se pueden clasificar en dos grandes grupos: agentes y usuarios (diagrama 4).

Los agentes son aquellos que se relacionan con el servicio desde la prestación del mismo, y pueden ser divididos en cuatro grandes grupos:

- i) funcionarios presenciales, aquellos con interacción directa con los usuarios ya sea esta presencial o remota (call centers, páginas webs, etc);
- ii) funcionarios de procesos internos, aquellos abocados a tareas de “segundo piso” que no interactúan con los usuarios;
- iii) tomadores de decisiones, que pueden ser internos o externos a la institución específica;
- iv) proveedores de bienes y servicios a la institución pública, que corresponden a agentes externos que pueden jugar un rol en la prestación de algún servicio específico.

19. Moritz, S., “Service Design – Practical access to an evolving field”, London, 2005.

Diagrama 4: Actores Involucrados en la co-producción de los servicios públicos



Fuente: elaboración propia

La interacción entre agentes y usuarios en la co-producción de los servicios públicos está determinada en buena medida por la llamada línea de visibilidad de los servicios. Esta línea divide a los funcionarios presenciales, aquellos que tienen interacción directa con los usuarios, de aquellos agentes institucionales que no la tienen. En el primer grupo encontramos típicamente a funcionarios como el personal del mesón de atención, ejecutivos de call center, guardias de seguridad, supervisores de sucursal, entre otros. A pesar de su nombre, las nuevas tecnologías implican que algunos funcionarios de interacción directa no se encuentran en el mismo recinto que el usuario, lo que sucede en servicios provistos en línea o por teléfono.

El segundo grupo está conformado por funcionarios de segundo piso, tomadores de decisiones y proveedores. Resulta clave entender no solo la relación de los funcionarios presenciales con los usuarios, sino también las relaciones entre estos diferentes tipos de agentes institucionales al interior del servicio, para comprender adecuadamente el funcionamiento del mismo.

Los usuarios están compuestos por todas aquellas personas – o empresas – que hacen uso actual o potencial del

servicio público. Estos se pueden clasificar en tres grandes grupos:

i) usuarios directos, aquellos que co-producen el servicio activamente recibiendo prestaciones y participando para lograr el objetivo del mismo. En el ejemplo de PACAM los usuarios directos son los adultos mayores que deben consumir los productos que reciben;

ii) 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 a cargo del cuidado de adultos mayores, o los familiares de los pacientes que están recibiendo algún tratamiento médico. Estas personas no usan el servicio, pero muchas veces su participación es crucial para permitir la co-producción;

iii) 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 socio-económica, estado de salud, interés personal) no lo hagan en la actualidad.

Para entender las dinámicas que suceden durante la co-producción de un servicio es importante entender las razones que motivan su uso por parte de los usuarios directos. Alford (2009)²⁰ identifica tres tipos de usuarios directos de los servicios públicos. El primer grupo está conformado por usuarios que pagan por los servicios que reciben, por ejemplo los usuarios del servicio de transporte público o de los servicios de agua, luz y gas, cuando estos son administrados por empresas del Estado. La relación de co-producción en estos casos se suele asemejar a la que se da en el sector privado, aunque muchas veces el pago por los servicios se encuentra subsidiado o se da en contextos de monopolio en que el usuario no puede elegir entre diversos oferentes.

El segundo grupo está conformado por usuarios que no pagan por los servicios públicos, por ejemplo los pacientes de hospitales y consultorios públicos o de colegios municipales, los receptores de subsidios de vivienda o los adultos mayores que reciben el PACAM. Aquí la relación de co-producción varía al no intermediar en la prestación del servicio el intercambio directo de dinero como pago por la prestación.

Finalmente existen personas que están obligadas a hacer uso de servicios públicos como lo son niños y jóvenes al cuidado de instituciones públicas o las personas privadas de libertad. La relación de co-producción en estos casos tiene características únicas que no son comparables con los dos casos anteriores.

Es importante resaltar que ninguna de las clasificaciones realizadas sugiere que los individuos dentro de estas pertenecan a grupos estancos. Una persona ocupa en su día a día – y a través de su vida – múltiples categorías dependiendo de las diferentes necesidades que enfrenta y como parte de los grupos colectivos en los que participa. El funcionario presencial de un servicio público, puede a su vez ser usuario directo del servicio de transporte público y usuario indirecto del establecimiento educativo donde asisten sus hijos. La multiplicidad de roles que experimentan los miembros de la sociedad es una fortaleza que se debe rescatar durante el diseño e implementación de servicios públicos, ya que constituye el primer paso para empatizar con los demás involucrados en la co-producción de un servicio específico.

Además de identificar a los actores involucrados es necesario entender y empatizar con los intereses, motivaciones y expectativas de cada grupo²¹. Las últimas décadas han registrado aportes fundamentales sobre la importancia de entender en profundidad la complejidad detrás del comportamiento de las personas. Daniel Kahneman, premio Nobel de Economía en 2002, recibió el galardón por desarrollar la economía del comportamiento, al cuestionar el supuesto de la racionalidad

en la toma de decisiones y evidenciar la importancia de los prejuicios, sesgos cognitivos y la heurística en la materia.

El libro "Un pequeño empujón" (Nudge)²², publicado en 2008 por los académicos Richard Thaler y Cass Sunstein, profundizó en la materia proponiendo que estos conocimientos se pueden usar para influenciar la toma de decisiones de personas en todo tipo de escenarios, desde promover el pago del pasaje de bus en el Transantiago²³, hasta modificar los hábitos de consumo de la población a través de la Ley de Etiquetado de la Comida. Los autores resaltan la importancia que el diseño de los servicios públicos influya sobre las decisiones de las personas y la responsabilidad asociada. Manifiestan que en este escenario es necesario generar "empujones pequeños" que lleven a los usuarios a tomar buenas decisiones sin coartar la libertad de elección.

En materia de la provisión de servicios públicos, entender y empatizar con agentes y usuarios implica conocer no sólo lo que opinan, si no también lo que sienten y como experimentan un servicio. Para lograr este entendimiento es necesario construir perfiles de agentes y usuarios que cubran las denominadas 3 C: Cabeza, Corazón y Cuerpo²⁴. La Cabeza hace referencia al ámbito de las ideas, creencias y representaciones, lo que las personas manifiestan abiertamente. El Corazón nos remite a aquello vinculado a las emociones, los estados de ánimo y los sentimientos de las personas. Finalmente el Cuerpo hace referencia a las conductas, los gestos y los sentidos²⁵.

Para entender a cabalidad como experimentan los agentes y usuarios la co-producción de un servicio público es clave contar con información sobre sus intereses, motivaciones y expectativas en estos tres niveles. Solo de esta manera lograremos realmente "escuchar" y lo que es aún más importante, entender, las razones detrás de los comportamientos "objetivos" que se registran y observan.

20. Alford (2009).

21. Stickdorn, M., Schneider, J., Andrews, K., & Lawrence, A. *This is service design thinking: Basics, tools, cases*. Hoboken, NJ: Wiley, 2011.

22. Thaler, R. y Sunstein, C., "Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness", Penguin Random House, 2009.

23. El Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones busca aplicar este enfoque para reducir la evasión en el transporte público en Santiago. Ver <http://impresa.elmercurio.com/pages/NewsDetail.aspx?dt=2017-05-18&NewsID=488860&PageId=1&SupplementId=0&BodyID=3>

24. Mollenhauer, K y Hormazábal, J., "Estrategias intensivas en Diseño para el desarrollo del territorio", artículo publicado en Mediar Revista de la Maestría de Gestión del Diseño para los desarrollos regionales de la Facultad de Arte y Diseño de la Universidad Nacional de Cuyo, N° 0, pg. 19 a la 50, 2014.

25. Tolosa, M., "Un giro en la Comunicación: La potencia del oasis", Ograma Impresores, 2007.

0.3

¿Cómo diseñar servicios públicos centrados en los usuarios?

El modelo del Laboratorio de Innovación Pública: una propuesta para la co-creación de servicios públicos desde el Diseño de Servicios

La co-producción como característica intrínseca de los servicios públicos implica profundos retos para su diseño, ejecución y evaluación. En este escenario, los resultados dependen no solo de la eficiencia y calidad de las prestaciones provistas por los agentes, sino también del desempeño de los usuarios, de cómo ellos se relacionan y hacen uso del servicio. Para enfrentar estos retos resulta fundamental incorporar la co-creación como componente clave en el diseño de los mismos.

El objetivo de la co-creación es desarrollar propuestas de diseño de forma conjunta con los agentes y usuarios. La OECD (2017) define sus beneficios de la siguiente manera: “la co-creación hace a agentes y usuarios participantes activos en la creación de nuevas soluciones. Esto genera soluciones finales con mayor conocimiento y sabiduría, al permitir que estas contemplen todas las perspectivas desde el diseño temprano y genera retroalimentación sobre lo que puede o no puede funcionar. Es también una forma efectiva de minimizar los riesgos asociados al diseño e implementación de nuevas soluciones. Hacer a agentes y usuarios co-participantes de la solución los hace más tolerantes a los errores. La co-creación ayuda a crear gobiernos radicalmente más rápidos y mejores a través del involucramiento de todos”²⁶.

La co-creación no solo impacta en el diseño de mejores soluciones desde los agentes involucrados en el servicio, sino que también genera mejoras en el desempeño de los usuarios. Un usuario eficiente, entiende el servicio, sus requisitos y procedimientos, sabe cómo navegarlo y a quién asistir en caso de tener dudas. Como consecuencia, tiene menos interacciones con el servicio público y obtiene resultados de forma más expedita, logrando los objetivos del mismo. El involucramiento de los ciudadanos y la sociedad civil como co-creadores de los servicios públicos eleva la satisfacción y tiene el potencial de traducirse en menores costos de implementación y operación de los servicios.

La co-creación implica superar el paradigma del “diseño experto”, aquel donde unos pocos llegan a la mesa con soluciones predefinidas, para transitar hacia un diseño basado en el intercambio e iteración horizontal entre agentes públicos y usuarios en la búsqueda de conocimiento, ideas y soluciones. No obstante lo anterior, es importante notar que sigue habiendo un equipo de diseño responsable de llevar a cabo el proceso. La co—creación no implica una renuncia por parte del sector público a su responsabilidad de tomar decisiones que velen por el bien común, sino que propone desarrollar las soluciones involucrando a agentes y usuarios, guiado por una gran capacidad de escucha y trabajo en conjunto.

Modelo del Laboratorio de Innovación Pública

A continuación se presenta el modelo que propone el Laboratorio de Innovación Pública (LIP), de la Pontificia Universidad Católica de Chile, para desarrollar e implementar procesos de diseño o re-diseño de servicios públicos centrados en los usuarios.

Basado en la metodología del diseño de servicios, y específicamente en el Doble Diamante del Design Council²⁷, el modelo consta de 6 etapas: Descubrir, Definir, Desarrollar, Entregar, Pilotear y Ajustar. Estas etapas se organizan en torno a cuatro hitos principales que consisten en la identificación del problema o encargo, la re-definición del mismo, la creación de soluciones beta y finalmente el establecimiento del servicio como parte de la política pública.

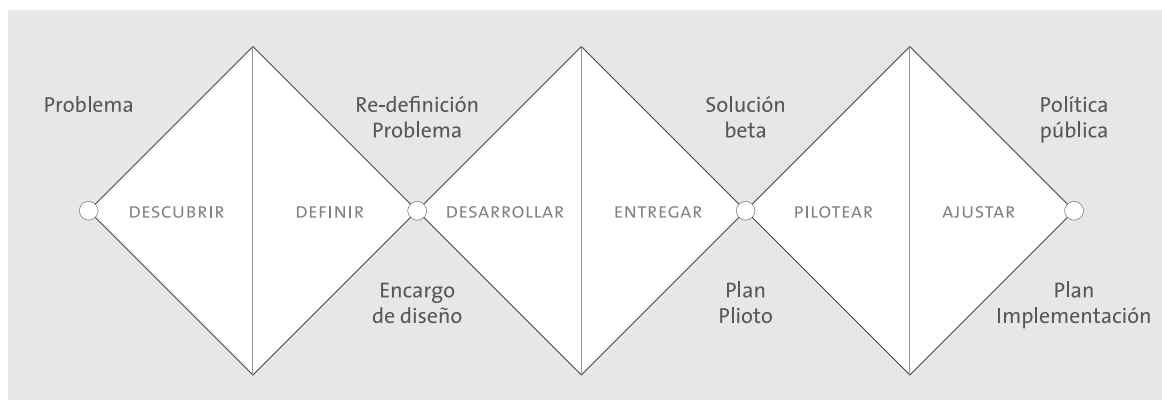
26. OECD (2017).

27. Design Council, “Eleven lessons: Managing design in eleven global companies—desk research report”, Design Council, 2007.

La figura del diamante representa un proceso que se basa en la divergencia inicial del pensamiento, lo que permite explorar una gran cantidad de ideas y puntos de vista diferentes y la posterior convergencia del mismo, en la medida que se seleccionan los hallazgos o soluciones que mejor responden al reto por abordar²⁸.

El proceso de diseño creado originalmente por el Design Council cuenta de dos diamantes, los que han sido modificados por el LIP añadiendo un tercero, centrado en la etapa de implementación de los servicios y su escalamiento para transformarse en política pública. El proceso es iterativo, testeando y descartando ideas de forma permanente, considerando la co-creación como un elemento transversal desde la etapa Definir en adelante.

Diagrama 5: Triple Diamante Diseño Servicios Públicos



Fuente: elaboración propia base en el Doble Diamante (Design Council, 2007).

0.3.1 Descubrir

La etapa Descubrir toma como punto de partida la identificación de un problema u oportunidad de mejora. La Identificación puede ser llevada a cabo por el equipo de diseño o puede ser una solicitud externa, la que será usada como punto de partida, y se testeará durante esta etapa. El objetivo es identificar las necesidades de los usuarios y agentes vinculados al servicio público, generando hallazgos o revelaciones clave que permitan entenderlos en toda su complejidad. En esta etapa no se están buscando respuestas concretas, sino que hacer preguntas que permitan adentrarse con profundidad en la realidad experimentada por los agentes y usuarios. Esto implica desarrollar nuevas formas de escuchar y entender a los actores involucrados.

La OECD (2017)²⁹ plantea la diferencia que existe entre la generación de datos, información y conocimiento. Si bien muchas veces los tres conceptos son usados como sinónimos, no

lo son y la distinción es importante y especialmente relevante en esta etapa. Los datos constituyen insumos primarios fundamentales, que deben ser procesados para transformarse en información. Se pueden tener datos sobre el número total de usuarios de un servicio público, pero si no sabemos qué porcentaje representan del total de usuarios potenciales, por ejemplo, no servirán para saber si se están logrando las metas del servicio o no.

28. Sharing Experience Europe. "Design for public good". Disponible en <http://www.designcouncil.org.uk/our-work/insight/policy/design-for-public-good/report-design-for-public-good>, 2013

29. OECD, "Fostering Innovation in the Public Sector", OECD Publishing, Paris, 2017

La información es generalmente transmitida a través del enriquecimiento y uso de datos, implica el procesamiento de las unidades básicas a través de herramientas y metodologías. Los resultados de las encuestas de satisfacción de usuarios, son un ejemplo. Nos permiten obtener información sobre el porcentaje de usuarios que están satisfechos, los aspectos básicos específicos que califican mejor o peor (rapidez en la atención, amabilidad, logro del trámite), entre otros.

Finalmente, generar conocimiento es más complejo y se logra a partir de la asimilación de la información. En el caso de la satisfacción del usuario obtenemos conocimiento cuando entendemos el motivo por el cual los usuarios se encuentran insatisfechos, como por ejemplo, debido a que deben hacer cola fuera del servicio antes de que éste abra para obtener un número de atención por causa de la sobredemanda.

En pos de crear conocimiento sobre los servicios, sus usuarios y agentes, es necesario hacer uso de los avances tecnológicos y metodológicos recientes que implican una revolución en las herramientas a nuestra disposición. Específicamente debemos poder combinar la información cuantitativa, cada vez más numerosas y de fácil alcance, con información cualitativa que nos permita ver en profundidad, más allá de los números.

Las tecnologías de la información permiten hoy la recolección y generación de una cantidad exponencial de datos. Esto combinado con nuevas herramientas para su análisis ha generado un cambio de paradigma sobre su generación y uso para la toma de decisiones. Los Estados deben tomar en consideración el valor detrás de los datos que producen y canalizar esfuerzos para que estos se generen en formatos compatibles entre instituciones, sean de publicación sistemática y abierta al público³⁰. El Gobierno Abierto se basa en la premisa que los datos generados por el Estado pueden ser de utilidad a la sociedad en su conjunto y que al ponerlos a disposición de terceros además se los puede involucrar en su análisis y generación de información y conocimiento. Este modelo de gestión tiene un valor incalculable para la generación de información de calidad para el mejor diseño de servicios públicos.

La generación de datos y acceso adecuado a los mismos es fundamental, pero no suficiente para crear mejoras e innovación en los servicios públicos³¹. Es necesario contar con herramientas y metodologías complementarias que permitan profundizar sobre los alcances que estos dan, permitiendo la generación de conocimiento en profundidad. La metodología del Diseño de Servicios hace uso del análisis etnográfico, adaptándolo desde sus disciplinas originales – la antropología y etnografía – a las necesidades del diseño.

Los métodos cualitativos de análisis en profundidad permiten escuchar, entender y empatizar con diferentes tipos

de usuarios y agentes, abriendo el espacio para abarcar las complejidades de lo individual sin la necesidad de asegurar la representatividad de la muestra. El levantamiento de información cualitativa no pretende generar datos representativos de todos los usuarios, pero si busca entender en profundidad las diferentes necesidades de una diversidad de estos. El Design Council del Reino Unido asegura que el diseñar servicios para usuarios promedio resulta en servicios de calidad promedio, que al fin y al cabo no satisfacen las necesidades de ningún usuario específico, sino más bien la de un usuario “estándar” que no existe en la realidad³².

La combinación de metodologías cuantitativas y cualitativas durante la etapa Definir, permitirá obtener información y generar conocimiento para guiar el posterior proceso de diseño. Es importante resaltar que esta etapa es llevada a cabo por el equipo de diseño, siendo los agentes y usuarios objeto activo de la investigación.

0.3.2 Definir

Se da comienzo a la co-creación trabajando, en base a la información de la etapa anterior, con agentes y usuarios para re-definir el problema y los objetivos del servicio a diseñar/re-diseñar. La metodología permite cuestionar el problema original identificado y repensarlo hasta asegurar que efectivamente sea aquel que es necesario resolver.

Este proceso de redefinición co-creativa implica cambiar la forma en la que se define el objetivo o el “valor” – público y privado – que debe tener un servicio público. Tradicionalmente, son los tomadores de decisiones los que determinan los servicios que se estima son lo suficientemente importantes o “valiosos”³³ de ser provistos y los problemas que estos deben resolver. Estos varían de país en país reflejando contextos históricos, la opinión pública y los programas de gobierno y prioridades de los diferentes sectores políticos. Por ejemplo, mientras Chile tiene un activo servicio de provisión de vivienda social que entrega unidades de vivienda en propiedad desde la década de 1980, Perú no contó con un programa similar hasta la década de 2010. Durante 30 años un servicio público fundamental para el Estado chileno, no existía en las prioridades de

30. OECD (2017).

31. *Ibid.*

32. Design Council (2007)

33. Newbery, P., y Farnham, K., *Exerience Design A Framework for Integrating Brand, Experience and Value.*

las autoridades peruanas, aun cuando chilenos y peruanos presentan las mismas necesidades básicas de contar con una vivienda digna.

La co-creación en esta etapa implica replantearse la definición de objetivos y de generación de valor a partir del involucramiento de agentes y usuarios en su determinación. Este fue el caso de la asesoría solicitada al LIP por la Municipalidad de Providencia para rediseñar los kioscos de la comuna – tanto su equipamiento como los servicios que entregan –³⁴. Durante la etapa Definir del proceso, se involucró a kiosqueros, funcionarios municipales, autoridades y vecinos en repensar el papel que juegan los kioscos en la comuna y las necesidades insatisfechas que existen en torno a este equipamiento urbano. Los resultados de esta etapa permitieron determinar que la realidad de la comuna ha cambiado haciendo necesario contar con una nueva clasificación de kioscos, que no esté basada en el tipo de productos que estos venden, sino en el entorno donde los kioscos están ubicados. El binomio producto perecible/no perecible, usado actualmente por el Municipio, fue reemplazado por tres categorías según la ubicación actual o potencial de los kioscos: zonas comerciales, zonas residenciales y parques/plazas. Los actores involucrados llegaron a la conclusión que esta clasificación representaba de forma mucho más útil los retos en el diseño del equipamiento y los servicios que prestan los kioscos en la comuna.

Los resultados de esta etapa se ven reflejados en la creación de un “Encargo de Diseño” el cual define los atributos conceptuales y formales que las propuestas de solución deben contener, generando así un marco de referencia que permite guiar las siguientes etapas del proceso.

0.3.3

Desarrollar

Esta etapa comprende el desarrollo de soluciones que son puestas a prueba a través de la iteración con agentes, usuarios y expertos. Se busca desarrollar y testear soluciones diversas de forma rápida y a bajo costo utilizando técnicas de prototipado que permitan identificar fortalezas y debilidades de las distintas alternativas e ir ajustándolas reduciendo el riesgo de las soluciones y la incertidumbre. La experiencia que se adquiere en cada etapa complejiza progresivamente la propuesta y sus prototipos y se basa en el concepto de “error inteligente” entendido como la posibilidad de cometer errores con bajo impacto – como los que se comenten en el desarrollo de un prototipo – e ir incorporando sistemáticamente los aprendizajes que estos generan.

Esta fase permite crear soluciones con sentido de realidad, que tengan en cuenta las necesidades, expectativas y conoci-

miento de los actores involucrados. La co-creación es fundamental en esta etapa ya que permite analizar las propuestas desde ángulos diversos, tanto desde distintos campos disciplinares, como desde las distintas posiciones que tienen los agentes y usuarios. Este proceso es particularmente útil para anticipar las consecuencias no deseadas de las soluciones creadas, ya que toma en consideración un caleidoscopio de miradas sobre las mismas.

Esta etapa hace uso intensivo de herramientas del diseño, como lo son las visualizaciones, mapas de usuarios, sets de prototipado, y de testeo, entre otros. Estas herramientas permiten hacer tangibles las ideas, lo que facilita su discusión concreta y el análisis en conjunto. El generar versiones concretas de las ideas favorece además que la discusión sea acotada y que existan pisos comunes mínimos de información que permitan el diálogo horizontal entre personas con niveles de conocimiento y áreas de experiencia muy diferentes, democratizando la discusión.

La etapa de desarrollo permite crear propuestas de soluciones que involucran a personas de distintas procedencias ayudando a superar la dinámica de compartimentos estancos que suele darse en las instituciones³⁵. Se lleva a cabo un proceso de trabajo en conjunto que logra superar estas lógicas y que – más allá de los resultados específicos – suele mejorar el entendimiento y empatía de todos los involucrados, lo que por sí contribuye a la mejora de los servicios.

Un ejemplo de lo anterior es el trabajo desarrollado por el LIP para el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) para el rediseño del Fondo Nacional para el Desarrollo Cultura y de las Artes – FONDART. Utilizando la metodología LIP se llevó a cabo una propuesta de rediseño co-creativa en conjunto con los agentes y usuarios. El equipo LIP procesó los resultados de la etapa desarrollar en dos modelos de concursabilidad. A través del uso de la ludificación, se transformaron las propuestas en juegos de mesa que permitieron su testeo con agentes y usuarios. La materialización de un fondo concursable en un objeto lúdico facilitó la comprensión de las propuestas por parte de los agentes y usuarios, permitiendo detectar las fortalezas y debilidades de éstas.

34. Proyecto desarrollado durante el año 2016 por el Laboratorio de Innovación Pública para la Municipalidad de Providencia.

35. Design Council (2007).

0.3.4

Entregar

En esta fase se selecciona una de las soluciones anteriormente testeadas y aprobadas y se la define en detalle creando una solución beta (cuyas características son abordadas más adelante). Esta etapa es responsabilidad del equipo de diseño, que debe ser capaz de integrar los resultados de la etapa anterior en una solución única que considere los aprendizajes del proceso y que es discutida con los actores involucrados.

La co-creación permite analizar la versión final con los agentes y usuarios, recogiendo sus observaciones y mejoras, para asegurar el perfeccionamiento de la solución. El nivel de desarrollo de la solución que se alcanza en esta etapa debe ser una versión beta, es decir, un servicio diseñado y listo para implementar, pero que aún debe estar abierto a recibir la opinión y retroalimentación de los actores involucrados una vez que se implemente de cara al público.

La fase entregar debe poner especial énfasis en la comunicación de la solución. No basta con que se diseñe un servicio público de forma co-creativa, sino que es necesario identificar además las necesidades de información, capacitación y adecuación que su implementación generará. Los diseños o re-diseños de servicios públicos implican usualmente profundos cambios en las culturas institucionales de los agentes y muchas veces también en las prácticas diarias de los usuarios. Es aquí donde la co-construcción aporta un valor incalculable al permitir estimar y costear estas necesidades de gestión del cambio de forma realista a partir del conocimiento compartido de los actores involucrados.

0.3.5

Pilotear

Esta fase consiste en la implementación y testeo de la solución beta y su mejora a través del involucramiento de una mayor cantidad de agentes y usuarios. Es una etapa fundamental para la identificación y mitigación de riesgos y tiene el potencial de generar importantes ahorros identificando errores que se pueden subsanar antes de la masificación de los cambios. Implementar una solución pública beta implica una interacción distinta con el usuario a la que tradicionalmente se da en los proyectos pilotos y en ese sentido esta fase del diseño de servicios no es igual a las de otros proyectos piloto.

Un piloto tradicional se relaciona con la escala de implementación en vez del estado de avance del diseño. En el piloto se testea a pequeña escala un diseño final en donde el rol del usuario se reduce principalmente a utilizar el producto o servicio bajo el permanente monitoreo del proveedor de éste. En cambio, un servicio público beta implica invitar al usuario

a testear un diseño que no es definitivo y a participar activamente en su co-creación. Si bien puede parecer un cambio de enfoque menor, las implicancias para las tareas y forma de relacionarse son importantes.

La versión beta de un software corresponde a una versión casi final del producto que es utilizada como medio para atraer a usuarios que la prueben en condiciones reales³⁶. El rasgo distintivo de este tipo de interacción es el rol que desempeña el usuario, quien no sólo usa y prueba el software, sino que se involucra activamente en el proceso de mejoramiento de este. De acuerdo a Neff et al (2003), el usuario se beneficia al tener la oportunidad de probar el software antes que otros, poder encontrar errores contribuyendo a mejorar su diseño y posiblemente incidir en el diseño futuro del software a través de sus sugerencias³⁷.

La distribución de versiones beta transforma la dinámica entre el proveedor y el usuario al reforzar el aporte constructivo de este último, quien es el que decide voluntariamente tomar parte en el testeo de una versión no final, que contiene errores, con la motivación de contribuir a la mejora. Este tipo de interacción es muy distinta a la que experimenta el usuario de un producto o servicio final defectuoso, que en muchos casos no tiene otra opción más que usarlo y donde la principal reacción será quejarse de sus fallas.

Si bien las etapas anteriores reducen fuertemente el riesgo y los errores en el diseño, es siempre importante entender que los servicios públicos son complejos y que su implementación presentará dificultades no previstas. La fase pilotear permite que estas sean una parte normalizada del proceso y se usen de forma activa para mejorar la solución definitiva. La implementación de soluciones beta puede ser llevada a cabo en distintas escalas, por ejemplo implementando la solución en una sola oficina del servicio público, o en un concurso específico de magnitud más pequeña o en un trámite específico dentro de una institución.

36. Neff, G. y Stark, D., "Permanently Beta: Responsive Organization in the Internet Era", en Howard, P. Y. Jones, S. (editores), "The Internet and American Life", Thousand Oaks, CA: SAGE, 2003.

37. *Ibid*

Resulta relevante, en esta fase, diseñar los canales y mecanismos que se utilizarán para recibir los comentarios, opiniones y retroalimentación por parte de los usuarios. Es necesario además que estos mecanismos sean transparentes y que se aclare que el equipo de diseño será el “curador” de las soluciones de mejora.

La duración de la etapa pilotear depende de una serie de factores siendo los más críticos la complejidad del servicio, la urgencia del diseño o rediseño y los recursos disponibles para llevarlo a cabo. Se necesita encontrar un balance óptimo entre los tres factores para determinar el tipo de piloto a implementar y su duración. Si bien la etapa Piloto puede parecer costosa o innecesaria, debe ser entendida como una medida de mitigación de riesgos y de facilitación de la implementación posterior cuyos beneficios suelen exceder ampliamente los costos asociados a llevarla a cabo.

0.3.6 Ajustar

En base a los aprendizajes de la fase de pilotear, la solución Beta debe ser ajustada para efectos de mejorar su diseño y elaborar un plan de implementación que permita su escalamiento gradual. El ajuste de la solución Beta deberá hacerse en base a la co-creación con los agentes y usuarios, utilizando muchas de las herramientas de las fases anteriores, pero ajustándolas a plazos menores de tiempo y niveles de consolidación mayor de las soluciones.

Esta etapa implicara adaptar también la política pública correspondiente, incorporando las nuevas perspectivas y aprendizajes desarrollados durante la fase de diseño en su visión. De esta manera, se lleva a cabo un proceso de actualización o rediseño de la política pública a partir del diseño o reformulación de un programa o servicio público específico, permitiendo escalar de lo particular a lo general. La política pública, en este modelo, se adapta a partir de los aprendizajes que deja la interacción entre agentes públicos y usuarios que genera la co-creación y la co-producción de servicios específicos. Este tipo de experiencias ha llevado a la OECD (2017) a preguntarse inclusive si es posible establecer políticas públicas beta en su totalidad, que sean testeadas por un conjunto de ciudadanos interesados en ser activos co-creadores para su mejoramiento, asumiendo los riesgos y la incertidumbre que ello implica.

El ajuste de servicios públicos basado en soluciones beta no sólo puede ser usado en etapas tempranas del diseño de un servicio o programa, sino que también puede ser utilizado como un modelo permanente de actualización y mejora. Volviendo al ejemplo de la industria del software, los programas informáticos de código abierto incentivan la permanente co-

laboración de un conjunto amplio de personas que actualizan y mejoran en forma continua el diseño del programa. Según Neff et al (2003), en este caso corresponde aplicar el concepto de Beta Permanente, el que implica un proceso de co-creación continuo que no tiene una etapa final, ya que cada nueva versión constituye una nueva oportunidad para incorporar aspectos que mejoren el producto o servicio.

Este enfoque de versión beta permanente y ajuste constante también puede ser aplicado a los servicios y políticas públicas reforzando la necesidad de mejorarlas y rediseñarlas en forma continua, con la activa participación de sus usuarios. Cada lanzamiento de una nueva versión de un servicio o política pública debiera ser considerado desde sus inicios como una oportunidad de mejora y rediseño.

Ello requiere estructurar las organizaciones públicas de manera tal que mantengan un permanente y cercano contacto con el usuario, que permita identificar tempranamente los problemas y limitaciones y realizar actualizaciones y mejoras de inmediato. En este sentido, los servicios públicos deberían parecerse más al diligente dueño de un restaurant que se pasea por las mesas conversando con sus clientes para identificar mejoras o actualizaciones necesarias de hacer a la propuesta de valor de su negocio. La fase de ajuste se asemeja al concepto de mejora continua acuñado en el siglo XX, pero desarrollado no de forma unilateral, por expertos, sino mediante procesos de co-construcción y co-evaluación que expliciten el papel co-productor de los usuarios.

0.4

Principales desafíos

Diseñar servicios centrados en los usuarios implica un cambio en el paradigma de cómo se han organizado e implementado la mayoría de los servicios públicos y de cómo se ha formulado y ejecutado la política pública hasta ahora. Se requiere pasar desde un **Estado al servicio de las personas**³⁸, orientado a producir servicios y bienes públicos que beneficien a los usuarios y la sociedad, a un **Estado centrado en las personas**³⁹, orientado a la co-producción de los servicios necesarios para generar valor privado y público a los usuarios y la sociedad.

A continuación se identifican algunos de los principales desafíos que la institucionalidad pública, en Chile, debiera abordar para promover, difundir y aplicar una modelo de co-producción de los servicios públicos a partir de la co-creación con los actores involucrados. En esta sección se exploran posibles alternativas para abordarlos, lo que requerirá un mayor debate y análisis interdisciplinario con diversos actores públicos, privados y de la sociedad civil.

0.4.1

Institucionalizar el modelo de co-producción de los servicios públicos

En la última década, han existido avances en materia de participación ciudadana en la gestión pública, estableciéndose Comités Consultivos de ciudadanos en una amplia mayoría de los servicios públicos y desarrollándose procesos de participación ciudadana en torno a decisiones o proyectos específicos. Sin embargo, como se señalaba previamente, interiorizar que los servicios se co-producen tiene implicancias sobre su diseño y operación que hacen necesario un tipo de involucramiento de los usuarios más permanente y amplio que las actuales instancias de participación ciudadana. Los usuarios deben estar en el centro del diseño y co-producción del servicio, para lo cual la organización debe establecer una interacción activa y cercana con ellos.

¿Cómo establecer este nuevo paradigma de interacción con los ciudadanos en el ámbito público? Muchos países han promovido el desarrollo de laboratorios o unidades de innovación que experimenten y difundan nuevas formas de abordar

los desafíos públicos en base a modelos centrados en los ciudadanos. De acuerdo a la OECD (2017), estos laboratorios desarrollan actividades de apoyo y coordinación, experimentación, servicios, financiamiento y apoyo de redes de trabajo⁴⁰. En el ámbito de la experimentación, "ayudan a institucionalizar la co-creación a través de involucrar activamente a los usuarios de los servicios públicos en todos los niveles de desarrollo del servicio y la política pública y a través del uso de diversas disciplinas, desde el diseño y la etnografía a la psicología y la sociología"⁴¹. El diseño institucional varía desde unidades instaladas en el Centro de Gobierno, en un ministerio, en una asociación de ministerios y servicios públicos o como agencias independientes con financiamiento público. Chile ha avanzado en este ámbito, a través de la creación del Laboratorio de Gobierno, organismo que viene desarrollando un valioso trabajo en la materia.

Sin embargo, se requieren mayores esfuerzos para instalar este nuevo paradigma al interior de las instituciones públicas e incorporarlo en el centro del quehacer institucional. De acuerdo a la OECD (2017), el riesgo del modelo de los laboratorios de innovación es que la metodología de co-creación quede confinada al equipo o unidad de innovación y no logre convertirse en una actividad sustentable en el sector público. En este contexto, es útil analizar el modelo de la Escalera del Diseño del Sector Público, desarrollado por el Design Council en el Reino Unido, que propone 3 niveles de implementación de un modelo de Diseño de Servicios (Diagrama 7).

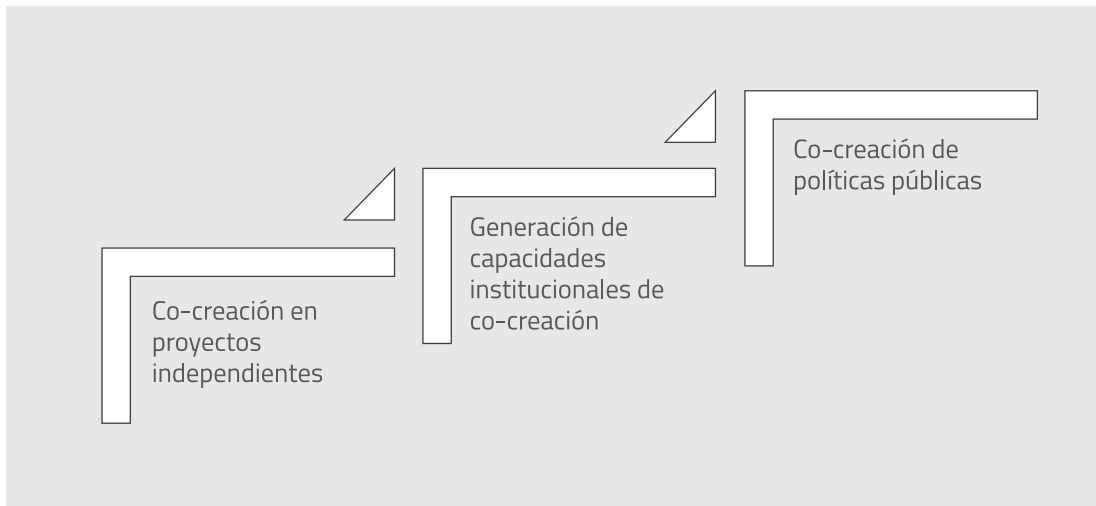
38. Consorcio para la Reforma del Estado, "Un mejor Estado para Chile", Santiago, 2009.

39. Bason, C., "Leading Public Design: Human Centered Governance", Policy Press, 2017.

40. OECD (2017).

41. *Ibíd.*

Diagrama 7: Escalera del Diseño del Sector Público



De acuerdo a este modelo, un primer nivel corresponde a la incorporación de la co-creación en el diseño de proyectos específicos, independientes uno del otro, sin que se logre instalar el nuevo paradigma de diseño en la organización pública. Un segundo nivel corresponde a la transferencia de metodologías y herramientas de diseño de servicios a los directivos y funcionarios públicos, de manera que ellos puedan utilizar la co-creación en el diseño de soluciones a los problemas públicos que abordan. Un tercer nivel, es cuando este tipo de herramientas se usa no sólo en el diseño de componentes específicos de un programa o servicio público, sino que en el diseño mismo de la política pública. Este último nivel está recientemente siendo desarrollado a nivel internacional, pero ofrece amplias oportunidades para garantizar la sustentabilidad de este tipo de enfoques en el quehacer público.

En el caso de Chile, se creó el Laboratorio de Gobierno con el fin de “desarrollar, facilitar y promover procesos de innovación centrado en los usuarios dentro de las instituciones del Estado chileno”⁴³. Como bien lo señala la OECD (2017), este laboratorio está desarrollando capacidades de innovación en el sector público a través de experiencias de aprender-haciendo y formando funcionarios públicos en un amplio rango de metodologías de innovación⁴⁴.

De acuerdo a la Escalera del Diseño del Sector Público, las acciones desarrolladas hasta la fecha en el sector público chileno abarcan el primer y segundo nivel (desarrollo de proyectos y capacidades) en algunos servicios públicos. Si se quiere ampliar este paradigma centrado en el usuario, en todo el sector público y en el diseño de políticas públicas, se requiere un impulso adicional desde el nivel central. Este impulso podría generarse a través de diversos ámbitos:

a. Incorporación de criterios del diseño de servicio en procesos de evaluación

Actualmente existe una evaluación ex ante de los programas sociales, desarrollada por el Ministerio de Desarrollo Social y una evaluación ex antes de diseño de programas, desarrollada por la Dirección de Presupuesto, que buscan evaluar la coordinación y coherencia de la política pública de programas nuevos o reformulaciones de programas existentes que buscan financiamiento público. Existe también una evaluación ex post, realizada por la Dirección de Presupuesto, que busca contribuir al mejoramiento de la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos. Estos procesos podrían incorporar algunos criterios de evaluación basados en la perspectiva de los usuarios, utilizando metodologías del diseño de servicio. Ello permitiría identificar nuevos hallazgos que sean útiles para el diseño o rediseño de los programas, posibilitando la formulación de recomendaciones más pertinentes y precisas, mejorando no sólo el proceso de diseño de éstos, sino que también el seguimiento de las recomendaciones. La incorporación de este tipo de criterios constituiría una potente señal al sector público para incorporar el paradigma de la co-creación y la co-producción en el diseño y reformulación de sus programas y servicios.

42. Design Council, Design Wales, Danish Design Centre y School of Arts, Design and Architecture Aalto University, “Design for Public Good”, Design Council, 2013.

43. En <http://www.lab.gob.cl> (Revisión 31/05/2017)

44. OECD (2017).

b. Desarrollo de capacidades de co-creación en los servicios públicos

Las instancias de formación desarrolladas por el Laboratorio de Gobierno, mencionadas previamente, debieran reforzarse y ampliarse en el sector público de manera de sensibilizar y entregar las capacidades necesarias a directivos y funcionarios para desarrollar procesos de co-creación en el diseño y rediseño de los servicios que prestan, de manera de facilitar la co-producción virtuosa con sus usuarios. Ello implica no sólo reforzar las iniciativas en curso, sino también incorporar estas metodologías en la capacitación de los altos directivos públicos por parte del Servicio Civil, en los programas de capacitación disponibles para funcionarios públicos y en la Academia Municipal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), de manera de incorporar también a los funcionarios municipales.

c. Promover una visión transversal del usuario

El desafío de promover un Estado centrado en las personas requiere desarrollar una mayor conocimiento de y una mayor empatía con los usuarios de los servicios públicos. Esto debe generarse en cada organismo público, de manera de identificar las particularidades que les corresponda. Simultáneamente, es necesario generar un conocimiento y visión transversal de los usuarios que oriente la acción de las diversas entidades públicas.

El adulto mayor, por ejemplo, es usuario de diversos servicios públicos. Es usuario del PACAM y otros programas de salud, pero también lo es de programas de turismo, de talleres y actividades municipales, del transporte público, de actividades deportivas, etc. Si cada servicio desarrolla su proceso de empatía y conocimiento del usuario no sólo se duplican esfuerzos, sino que se pierde la visión global de sus motivaciones y necesidades. Algunos de estos programas tienden a enfocarse en carencias que requieren de servicios paliativos, curativos o de protección, dejando de lado aspectos relevantes del adulto mayor relacionados con continuar viviendo con autonomía e independencia y desarrollando sus intereses y proyectos⁴⁵.

El Estado debe fomentar el desarrollo de un enfoque de los problemas y necesidades y conocimiento holístico de sus usuarios de manera de orientar una visión que de coherencia e integralidad a la oferta de servicios dirigidos a ellos, aun cuando estos luego sean desarrollados desde diversos organismos públicos. Esta visión integral contribuirá también a generar una mayor coordinación entre los diversos servicios y facilitará el desarrollo de la co-producción efectiva con los usuarios.

0.4.2

La medición de la satisfacción en el diseño centrado en el usuario

El Estado de Chile ha realizado importantes avances hacia la identificación de las necesidades de los usuarios de servicios públicos. Uno de los esfuerzos más consistentes es la aplicación de encuestas de satisfacción con metodologías estandarizadas impulsadas desde el Programa de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda. Estas encuestas buscan identificar las percepciones de los usuarios respecto de cuatro aspectos específicos: i) aspectos funcionales – la facilidad de acceso al servicio, ii) aspectos emocionales – el agrado del usuario en la recepción del servicio, iii) aspectos operacionales – la resolutivez del servicio y iv) la imagen institucional. Además buscan identificar a los usuarios habilitados, que se identifican como usuarios con experiencia y conocimiento en el uso del servicio. Finalmente, las encuestas siguen el viaje de usuario y diferenciar la satisfacción según el canal de atención – o, en términos de Diseño de Servicios, en los distintos puntos de contacto.

La información provista por este tipo de instrumentos funciona como un termómetro de la satisfacción general de los usuarios que resulta útil para identificar grandes áreas de mejora y la ocurrencia de eventos críticos. Es un componente inicial de diagnóstico de aplicación rápida y masiva, que además genera valor al crear datos e información comparable entre instituciones del Estado, estableciendo un mecanismo de comparación y seguimiento útil para los agentes públicos.

Si bien estos instrumentos son un importante primer paso en la cadena de diagnóstico, necesitan ser complementados con herramientas adicionales – como las mencionadas en la etapa Descubrir – para poder generar conocimiento en profundidad suficiente que sirva de sustento al diseño y rediseño de servicios públicos. Las encuestas de satisfacción funcionan como una foto estática de problemas puntuales, pero por la limitación de su formato basado en preguntas cerradas, no permiten capturar la riqueza de las explicaciones que dan los usuarios para la valoración realizada.

45. Laboratorio de Innovación Pública, "RedActiva: Fomentando la movilidad de los adultos mayores en la ciudad", no publicado.

Es por ello que sería recomendable complementar la aplicación de la encuesta con otras metodologías de diagnóstico y evaluación que permitan entender en mayor profundidad los diferentes tipos de usuarios y puntos de contacto de las instituciones antes de aplicar estas encuestas. A través de la observación etnográfica y las entrevistas en profundidad se pueden clasificar de forma más detallada a los subgrupos relevantes de agentes y usuarios involucrados (ya sea por razones socio-demográficas, geográficas o de canal de atención privilegiado, por ejemplo). La Encuesta de Satisfacción se puede construir entonces teniendo en consideración preguntas comunes, necesarias para la comparación, pero también otras preguntas atinentes a cada realidad específica, generando información más precisa para el diseño.

Después de aplicada la encuesta sería relevante desarrollar grupos focales con usuarios específicos para entender con mayor profundidad las motivaciones detrás de los principales problemas identificados. Esto permitirá que los datos generados por la encuesta no sean usados sólo para la evaluación del servicio, sino que se transformen en recomendaciones aterrizadas y específicas que permitan diseñar mejoras puntuales dentro del servicio que implementa el instrumento. Esta etapa posterior a la encuesta permite ponerle ejemplos a los datos que son útiles para la toma de decisiones.

Finalmente, en caso que los resultados así lo ameriten o como parte de un proceso de mejora continua instalado, se puede proceder a un proceso de diseño o rediseño del servicio co-creativo siguiendo la metodología ya detallada – o alguna variación de la misma.

0.4.3 Comprar lo desconocido

El desarrollo de procesos de co-creación requiere, en muchos casos, que los servicios públicos puedan contratar asesoría técnica especializada mientras no desarrollen las capacidades propias necesarias para llevar a cabo por sí mismos estos procesos.

Un elemento constitutivo de todo proceso de co-creación es no saber a priori el tipo de solución que se requiere para abordar un determinado problema o necesidad. Si un organismo quiere desarrollar seriamente un proceso de co-creación con sus usuarios para mejorar, por ejemplo, la comunicación con ellos, no puede predefinirse que requerirá diseñar una cartilla informativa, un sitio web o una aplicación móvil, sino que estas alternativas u otras deben surgir desde el propio proceso.

Sin embargo, los sistemas de compras públicas se basan en un conjunto de normas que busca maximizar la eficiencia en

la adquisición de bienes o servicios específicos que el Estado requiere. De acuerdo al Reglamento de Compras Públicas del Gobierno de Chile, las bases de una licitación pública deben establecer, en un lenguaje preciso y directo, “las especificaciones de los bienes y/o servicios que se quieren contratar, las cuales deberán ser genéricas, sin hacer referencia a marcas específicas”⁴⁶.

Entonces, ¿cómo puede un organismo público comprar algo que desconoce y que no puede especificar a priori? Diversos autores han propuesto que en estos casos se requiere de una compra pública para innovación (Public Procurement for Innovation o PPI en inglés) que permite adquirir un bien o un servicio indeterminado que cumpla con ciertas funcionalidades, dentro de un periodo de tiempo razonable, con el propósito de satisfacer ciertas necesidades⁴⁷. Este tipo de adquisiciones puede tener como finalidad desarrollar una investigación exploratoria (I+D), adaptar un servicio o sistema existente a la realidad local o desarrollar una innovación radical de un nuevo producto o servicio⁴⁸.

Sin embargo, como lo sostiene Abusleme (2016), la normativa chilena sobre compras públicas dificulta enormemente la aplicación de un modelo de compras públicas para la innovación, al exigirles a los organismos públicos “definir con absoluta claridad la necesidad que pretenden satisfacer y, además, establecer claramente cuál es el servicio requerido” y al “no existir una regulación especial para la contratación de servicios de I+D”⁴⁹. Por su parte, Moñux et al (2016) coinciden en la deficiencia del modelo actual de compras chileno, sin embargo evalúan positivamente el proceso gradual de reflexión que se desarrolla actualmente al interior del sector público y las iniciativas pilotos que está desarrollando Chile Compra en conjunto con el Laboratorio de Gobierno, las que pueden generar cambios significativos en este ámbito⁵⁰.

46. Artículo 22 Reglamento de la Ley N°19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

47. Edquist, C. y Zabala-Iturriagoitia, J., “Public procurement for innovation as mission-oriented innovation policy”, *Research Policy* 41, 2012

48. *Ibid.*

49. Abusleme, C., *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, Centro De Estudios en Derecho Informático, Universidad De Chile, Vol. 5 Núm. 2, 2016.

50. Moñux, D. y Uyarra, E., “Spurring Innovation-led Growth in Latin America and the Caribbean through Public Procurement”, *Discussion Paper N° DB-DP-488*, 2016.

Un proceso de co-creación requiere primero definir cuál es el problema que debe abordarse, lo que en la mayoría de los casos implica cuestionar el diagnóstico inicial que el organismo público posee y redefinir el problema originalmente identificado. Como lo plantea Aravena (2014), “no hay nada peor que contestar bien la pregunta equivocada”⁵¹. Ello requiere abrir oportunidades para desarrollar investigaciones exploratorias que cuestionen los supuestos bajo los cuales ha trabajado la organización y desarrollar un proceso con los agentes y usuarios para identificar, desde su punto de vista, los desafíos y necesidades que deben ser abordados.

Este tipo de investigaciones exploratorias necesitan otorgar una amplia libertad a los proponentes para sugerir los medios más adecuados para desarrollarlas. Sin embargo, es una práctica frecuente en los servicios públicos el licitar este tipo de estudio con especificaciones detalladas del tipo de metodología que debe ser aplicado, restringiendo las posibilidades de innovación metodológica por parte de los proponentes para mejor responder al encargo que se licita. Los servicios debieran otorgar mayor libertad para proponer metodologías innovadoras que permitan generar un mejor conocimiento de las problemáticas que deben ser abordadas a partir de un involucramiento activo de los usuarios en esta fase inicial.

Por su parte, el concepto de prototipo puede ser de gran utilidad en estos casos para facilitar la especificación del tipo de servicio de diseño que se requiere contratar y, sobre todo, del resultado o producto esperado de ese servicio. De acuerdo a Moggridge (2007) un prototipo representa una combinación de la forma en que un diseño luce, siente, se comporta y funciona, que es elaborado antes del diseño final y que tiene como objetivo entregar información relevante para el proceso de diseño⁵².

Nesta (2011) distingue dos tipos de prototipado: a) Prototipado exploratorio: que testea la demanda y la viabilidad de alternativas de servicio y b) Prototipado de desarrollo: el que es usado para desarrollar y testear en mayor detalle los componentes de un servicio como operaría en la realidad⁵³. El prototipado exploratorio se asemeja a la prueba de concepto, en que lo central es testear la idea general de diseño o rediseño de un servicio, sin necesidad de haber invertido demasiados recursos o tiempos en su desarrollo. En base a los resultados de este primer testeo, se puede avanzar en un prototipado de desarrollo, en que se diseña o rediseña el servicio con mayor detalle, requiriendo mayor tiempo de trabajo, permitiendo testear sus diversos componentes con los usuarios.

0.4.4

Integrar el modelo de procesos y el viaje del usuario

Para optimizar la gestión de un servicio es habitual el uso de modelos de gestión de procesos de negocio (en inglés BPM o Business Process Management), disciplina de la gestión operativa que busca mejorar el desempeño corporativo mediante la optimización de los procesos de negocio de una organización⁵⁴. Existen distintas herramientas que contribuyen al manejo y administración de los procesos de negocio⁵⁵, dentro de las cuales el Business Process Model and Notation, más conocido como BPMN, es uno de los modelos más ampliamente utilizados. Este busca proveer una notación estandarizada que sea comprensible por todos los involucrados e interesados, tanto para quienes diseñan y definen el proceso, como para quienes lo implementan, gestionan o monitorean⁵⁶. BPMN define un diagrama del proceso que consiste en un modelo gráfico donde se crea un flujograma de la parte operativa. Además de estandarizar la modelación, esta herramienta puede ser utilizada para simular, identificando así los cuellos de botella y ayudando en el manejo y administración de las distintas etapas del proceso.

La espera, por ejemplo, es uno de los principales componentes de la experiencia del usuario que toda organización, pública o privada, busca mejorar para aumentar su grado de satisfacción. En general, la espera se aborda mediante esfuerzos para reducir el tiempo de duración de la misma, a través de la teoría de restricciones y manejo de colas. Las soluciones características de este tipo de aproximaciones proponen, por ejemplo, aumentar el personal de atención, modificar el orden de atención u optimizar la gestión de la prestación del servicio para reducir el tiempo de espera.

51. Aravena, A., Ted Talk disponible en https://www.ted.com/talks/alejandro_aravena_my_architectural_philosophy_bring_the_community_into_the_process?language=es, 2014.

52. Moggridge, B., “Designing Interactions”, The MIT Press, 2007

53. Nesta, “Prototyping Public Services”, London, 2011.

54. Panagacos, T., “The Ultimate Guide to Business Process Management: Everything You Need to Know and how to Apply it to Your Organization”, 2012.

55. Se utiliza este término para referirse a un conjunto de tareas relacionadas lógicamente, llevadas a cabo en un orden específico para generar productos y servicios.

56. OMG, Business Process Modeling Notation (BPMN) Version 1.0. OMG Final Adopted Specification, Object Management Group, 2006.

Los modelos de gestión de procesos son ampliamente utilizados por las instituciones para la mejora continua de sus procesos y servicios, sin embargo, son modelos que no consideran la experiencia del usuario y su rol en la gestión. Por ejemplo, en relación a la espera en los servicios, diversos estudios dan cuenta que, en muchos casos, a pesar de lograrse notables mejoras objetivas en los tiempos de prestación, éstas eran insuficientes para mejorar la experiencia de los usuarios y no se veían reflejadas en una mejor evaluación del servicio.

Este fenómeno se explica porque la percepción del tiempo de espera es subjetiva. De acuerdo a Maister (1984)⁵⁷, la percepción de un servicio no sólo está determinada por el tiempo de espera, sino que también por la experiencia de esperar. Si ésta es percibida como larga y/o inadecuada, es muy difícil que el servicio pueda revertir una opinión general negativa del mismo y, además, puede tener influencia en la disposición de los usuarios a presentarse o no a la cita por la cual estaban esperando. De acuerdo a Lacy et al (2004), en el marco de un estudio en el área de salud, los tiempos de espera elevados entre la fecha en que se agenda la cita y la fecha de atención y, por otra parte, la insatisfacción asociada a la experiencia de esperar, incrementan la probabilidad de que los pacientes no se presenten y no avisen que no lo harán⁵⁸. Según Thompson et al (1995), la evaluación del tiempo de espera se hace en base la diferencia entre la percepción y expectativas y la experiencia del usuario en la realidad, y no necesariamente, en relación a la duración del mismo⁵⁹.

Es por ello que no es suficiente enfocarse sólo en optimizar procesos – en el ejemplo reducir los tiempos de espera – sin abordar los factores emocionales en los usuarios que resultan importantes para modificar sus expectativas y mejorar la evaluación general del servicio. En este contexto, una de las herramientas desarrolladas por el Diseño de Servicios, el mapa de viaje del usuario o mapa de experiencia del cliente, puede ser de gran utilidad para mejorar la experiencia de servicio.

Este instrumento consiste en un diagrama que ilustra las etapas que recorren los usuarios durante el proceso de obtención de un producto, un servicio o una combinación de estos. Es una herramienta estratégica para capturar y presentar los principales hallazgos y descubrimientos de la interacción que ocurre durante la experiencia de un usuario que persigue un objetivo o busca satisfacer una necesidad a través de la obtención de un producto o servicio. Busca entender a los usuarios y sus contextos, a los prestadores del servicio y las prácticas sociales que se generan, permitiendo traducir estos conocimientos en el desarrollo de evidencia

sobre las interacciones del sistema de servicio⁶⁰. La utilización de este instrumento ayuda a visualizar el proceso y el entendimiento de las necesidades que tienen los usuarios, y actúan como puente para la brecha que existe entre el problema y la solución⁶¹.

Este mapa contiene menor detalle del proceso en comparación a la información que entrega el BPMN, pero ofrece mayor profundidad e información sobre la experiencia del usuario. Si bien las herramientas de optimización de procesos son fundamentales para mejorar la eficiencia y efectividad de las instituciones y sus productos o servicios, no son suficientes para asegurarse de mejorar la calidad del servicio de quien lo vivencia al no considerar el componente emocional de la experiencia.

El desafío de los servicios públicos es usar e integrar modelos, estándares e instrumentos de gestión, en conjunto con conceptos y herramientas que se centren en la experiencia de los usuarios. No se trata de privilegiar un tipo de instrumento u otro, sino que de complementar ambos enfoques y utilizarlos inteligentemente durante el proceso de diseño o rediseño de un servicio. Las herramientas que permiten incorporar los aspectos emocionales de la experiencia del usuario son un complemento de los modelos de optimización de procesos. Utilizar ambos enfoques permitirá desarrollar soluciones integrales que efectivamente mejoren la experiencia del usuario, no desde la visión de los técnicos, sino que desde la mirada del propio usuario.

57. Maister, D. H., "The psychology of waiting lines", Harvard Business School, 1984.

58. Lacy, N. L., Paulman, A., Reuter, M. D. y Lovejoy, B., "Why we don't come: patient perceptions on no-shows", *The Annals of Family Medicine*, 2(6), 541-545, 2004.

59. Thompson AG y Sunol R., "Expectations as determinants of patient satisfaction: concepts, theory and evidence", *International Journal for Quality in Health Care* 1995; 7(2): 127-41, 1995.

60. Richardson, A., "Using Customer Journey Maps to Improve Customer Experience", *Harvard Business Review*, 2010.

61. Patrícia, L., Fisk, R. P., Falcão e Cunha, J., & Constantine, L., "Multilevel service design: from customer value constellation to service experience blueprinting", *Journal of Service Research*, 14(2), 180-200, 2011.

0.5

Conclusiones

Los servicios públicos son co-producidos por los agentes y los usuarios. Esta interacción ocurre en la provisión de todo servicio público y es necesaria para el logro de los objetivos de éste. La co-producción no es una opción disponible durante la etapa de diseño, sino que es un componente esencial de todo servicio público.

No obstante estar presente en todo servicio, la co-producción puede ser más efectiva si se considera y diseña desde la etapa de formulación de un servicio público y durante todo el proceso de implementación y evaluación de éste. Ello implica diseñar el servicio de manera tal que fomente y facilite el desempeño tanto de los agentes públicos como de los usuarios en la co-producción de éste.

El Diseño de Servicios ofrece metodologías útiles para incentivar una co-producción virtuosa, una de las cuales es la propuesta por el Laboratorio de Innovación pública en este documento de trabajo. El enfoque de co-creación permite desarrollar propuestas forma conjunta con los agentes y usuarios, lo que no sólo se traduce en mejores diseños, sino que también generar mejores procesos de iteración y desarrollo de soluciones entre agentes y usuarios. La co-creación entonces no sólo garantiza un mejor resultado, sino que instala las capacidades para que la institución pública actualice y mejore en forma continua sus servicios, en base a la interacción permanente con sus usuarios. No es un diseño realizado por expertos, sino que por la propia institución pública con sus usuarios.

El Estado debe no sólo estar al servicio de las personas, brindándoles servicios públicos, sino que debe estar centrado en las personas, co-produciendo con los usuarios los servicios requeridos para generar valor privado y público a la sociedad. Para ello la institucionalidad debe promover un cambio de paradigma en la forma de diseñar y operar sus servicios públicos. Ello implicará buscar los medios para instalar este enfoque centrado en el usuario en toda su estructura, complementar sus metodologías de evaluación de la satisfacción de los usuarios, innovar en su sistema de compras públicas e incorporar nuevas metodologías en el diseño de sus procesos.